Panteia
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Onderwijsbekostiging OCW en EZ

Vergelijking uitgaven en systematiek 2004 - 2014

C11114

Auteurs: Jurriaan Berger, Johan Bokdam

Zoetermeer, 27 maart 2015

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting

In opdracht van het ministerie van Financiën, met vertegenwoordiging van de ministeries van OCW, EZ en Financiën in de klankbordgroep, heeft Panteia onderzoek gedaan naar de uitgaven aan onderwijs van de ministeries van OCW en EZ, en naar de systematiek van bekostiging. Er lagen zes onderzoeksvragen aan dit onderzoek ten grondslag. In deze samenvatting worden alle zes vragen beknopt beantwoord.

Onderwijsuitgaven

1. *Welke onderwijsuitgaven worden beschouwd als bekostiging en welke vallen daar buiten?*

In de periode 2004 t/m 2014 zien we verschillende soorten onderwijsuitgaven:

- Een *lumpsum* voor onderwijsinstellingen ('basisbekostiging'), die dezelfde parameters en prijzen bevat bij OCW en EZ. Deze bevat vergoedingen voor personeel en materiële lasten. De hoogte van het precieze bedrag per instelling is afhankelijk van leerling-/studentenaantallen, in sommige sectoren diploma's, en andere factoren (zoals specifieke prestatie-afspraken in het kader van prestatiebekostiging, die we vinden in mbo, hbo en wo). Het aandeel van de lumpsum dat vast is (dus niet afhankelijk van leerlingaantallen of andere variabelen), verschilt per sector: in vo en mbo is dit relatief laag, in hbo en wo hoger.
- De bekostiging van *huisvesting* verschilt per sector: juridisch eigenaar van de huisvesting van vo-scholen is de gemeente (bestuur is wel verantwoordelijk voor onderhoud), maar vanaf mbo is er een component huisvesting die hetzij apart, hetzij via de lumpsum vanuit het Rijk wordt bekostigd.
- Naast deze 'vaste' lumpsum zijn er specifiekere regelingen: OCW en EZ kennen beide *subsidiestromen* richting onderwijsinstellingen. Daarbij is de stroom van EZ een beduidend groter aandeel van het totaal dan die van OCW, met name in de sectoren mbo en hbo. Deels volgt EZ subsidies die OCW-instellingen uit dezelfde sector ook krijgen, deels zijn er 'vakdepartementale' subsidies. Een voorbeeld van zo'n vakdepartementale subsidie is 'praktijkleren', dat de grootste subsidiepost in door EZ bekostigd mbo en hbo is. Voor OCW geldt dat de activiteiten die met deze subsidie worden gefinancierd onder de lumpsum vallen.
- In het wo is er naast een lumpsum voor onderwijs ook een lumpsum voor *onderzoek*, en in het hbo is er het onderdeel '*ontwerp en ontwikkeling*'.
- Wat precies onder de lumpsum valt, is *niet statisch*. Zo heeft OCW in het wo een aantal zaken (waaronder internationaal onderwijs, huisvesting) in 2008 aan de lumpsum toegevoegd die daarvoor aparte geldstromen waren.

Ten behoeve van het berekenen van uitgaven hebben we alle genoemde vormen zo veel mogelijk in kaart gebracht, zowel de 'basis' (lumpsum) als 'aanvullende' regelingen en subsidies.

2. *Wat zijn de gemiddelde onderwijsuitgaven per leerling/student voor EZ en OCW onderwijs per onderwijssector (vmbo, mbo, hbo en wo)?*

Als we de totale uitgaven (basisbekostiging en aanvullingen) delen door het aantal leerlingen/studenten per kalenderjaar, komen we op de uitgaven per leerling/student[1]. In het wo hebben we dit inclusief en exclusief onderzoek opgenomen.

[1] De tellingen per 1 oktober zijn omgerekend naar kalenderjaren. Zie paragraaf 1.4. In het rapport zijn de uitgaven in een jaar gedeeld door het aantal leerlingen/studenten in dat jaar om de uitgaven per leerling/student te berekenen. Dit is anders dan hoe de bekostiging werkt: een onderwijsinstelling krijgt geld op basis van het aantal leerlingen/studenten uit jaar t-1 of t-2, afhankelijk van de sector.

De tabellen geven per sector alle uitgaven, gedeeld door alle leerlingen/studenten. Per sector worden de uitkomsten toegelicht, mede aan de hand van nadere uitsplitsingen en analyses die we hebben uitgevoerd om verklaringen voor verschillen te onderzoeken en vergelijkingen zuiverder te maken. NB alle uitgaven zijn in nominale termen, er is dus geen inflatiecorrectie toegepast.

Voortgezet onderwijs

Tabel S1 Onderwijsuitgaven OCW en EZ per leerling **vo**, 2004 t/m 2014

Jaar	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
OCW (in €)	5.654	5.941	6.090	6.421	6.655	7.312	7.507	7.417	7.570	7.797	7.585
Index	*100*	*105*	*108*	*114*	*118*	*129*	*133*	*131*	*134*	*138*	*134*
EZ (in €)	6.463	6.941	7.389	7.526	8.345	8.701	8.861	8.634	8.619	8.927	8.643
Index	*100*	*107*	*114*	*116*	*129*	*135*	*137*	*134*	*133*	*138*	*134*

- De ontwikkeling van uitgaven per leerling in het vo voor OCW en EZ fluctueert enigszins, maar de totale groei van het budget per leerling over de periode 2004-2014 is gelijk.
- De gemiddelde uitgaven per leerling liggen in het door EZ bekostigd vmbo hoger dan in het door OCW-bekostigde vo. Dit wordt vooral veroorzaakt door een groter aandeel lwoo-leerlingen in het door EZ bekostigd vmbo. Na weging voor het relatieve aandeel lwoo- en praktijkonderwijsleerlingen ontstaat een uitgavenbeeld per leerling dat gelijk oploopt qua hoogte en ontwikkeling tussen 2004 en 2014.

Middelbaar beroepsonderwijs

Tabel S2 Onderwijsuitgaven OCW en EZ per student **mbo**, 2007 t/m 2014

Jaar	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
OCW (in €)	5.785	5.977	6.161	6.220	6.222	6.506	6.702	6.855
Index	*100*	*103*	*106*	*108*	*108*	*112*	*116*	*118*
EZ (in €)	5.659	6.233	6.477	6.697	6.780	7.190	7.718	7.846
Index	*100*	*110*	*114*	*118*	*120*	*127*	*136*	*139*

- In het mbo zijn de uitgaven van OCW en EZ in 2007 ongeveer gelijk, maar deze stijgen bij EZ sterker dan OCW. De stijging bij EZ in 2012 en 2013 is deels te verklaren door de (2 jaar) vertraagde doorwerking van de dalende studentenaantallen vanaf 2011.
- Een goede vergelijking van de uitgaven corrigeert voor relatieve deelname aan opleidingstypes en het kostenniveau van opleidingen. Dat laatste is niet mogelijk omdat de prijsfactoren binnen het door EZ en OCW bekostigde mbo niet vergelijkbaar zijn. Na het corrigeren voor relevante spreiding over opleidingstypen (niveau 1 en 2 en bol, bbl of deeltijd) liggen ook de gewogen totale uitgaven per student in het door EZ bekostigd mbo sinds 2008 hoger dan in het door OCW bekostigde mbo.
- EZ financiert het mbo voor een groter deel via aanvullende, deels leerlingonafhankelijke middelen (subsidies) dan OCW. De beschikbare basisbekostiging per student in het mbo ligt voor EZ lager dan bij OCW. De aanvullende bekostiging per student is bij EZ groter en sneller toegenomen dan bij OCW. Dit wordt deels verklaard door een wijziging in de bekostigingswijze van het praktijkleren.

Hoger beroepsonderwijs

Tabel S3 Onderwijsuitgaven OCW en EZ per student **hbo**, 2004 t/m 2014

Jaar	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
OCW (in €)	5.025	5.060	5.071	5.355	5.600	5.834	5.989	6.005	6.005	6.139	6.226
Index		*100*	*102*	*108*	*113*	*117*	*121*	*121*	*121*	*124*	*125*
EZ (in €)	onbekend	6.736	6.619	7.585	8.846	9.625	9.236	8.719	9.141	9.053	9.054
Index		*100*	*98*	*113*	*131*	*143*	*137*	*129*	*136*	*134*	*134*

- De uitgaven per student zijn in de periode 2004-2014 voor door EZ bekostigd hbo substantieel hoger dan voor door OCW bekostigd hbo. Het verschil (incl. subsidies) is gegroeid van 33% in 2005 tot 45% in 2014.
- Een groot deel van de verklaring ligt in het feit dat door EZ bekostigde studenten 'hoogbekostigd' zijn. Het verschil wordt namelijk beduidend kleiner (zo'n 15%) als we het door EZ bekostigd hbo met alleen technisch hbo, een andere hoogbekostig-de sector, vergelijken.
- Daarnaast zien we dat van het budget van door EZ bekostigde hbo-instellingen een groter deel niet-studentgebonden is dan van OCW-bekostigd hbo. De 'groene' hogescholen krijgen relatief meer 'vaste voet' dan door OCW bekostigde multisectorale hogescholen. Een belangrijk deel hiervan is wat voorheen als subsidie werd uitgekeerd (o.a. praktijkleren en School als Kenniscentrum).

Wetenschappelijk onderwijs

Tabel S4 Onderwijs- en onderzoeksuitgaven OCW en EZ per student **wo**, 2004 t/m 2014

Jaar	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
Basis onderwijs OCW (in €)	6.554	6.646	6.935	7.052	6.642	6.876	6.867	6.794	7.001	7.302	7.327
Index	*100*	*101*	*106*	*108*	*101*	*105*	*105*	*104*	*107*	*111*	*112*
Basis onderwijs EZ (in €)	8.586	9.174	9.627	10.225	8.788	8.060	7.713	7.523	7.644	7.631	7.276
Index	*100*	*107*	*112*	*119*	*102*	*94*	*90*	*88*	*89*	*89*	*85*
Onderwijs+onderzoek +subs. OCW (in €)	14.338	14.140	14.159	14.377	14.451	14.496	14.047	14.082	14.293	14.603	14.507
Index		*100*	*100*	*102*	*102*	*103*	*99*	*100*	*101*	*103*	*103*
Onderwijs+onderzoek + subs. EZ (in €)	onbekend	31.510	31.464	32.632	32.434	30.904	26.965	24.767	23.322	22.111	20.216
Index		*100*	*100*	*104*	*103*	*98*	*86*	*79*	*74*	*70*	*64*

- De uitgaven per student zijn in het door EZ bekostigd wo in deze periode gedaald, en in het door OCW bekostigd wo gestegen; gevolg is dat deze uitgaven voor OCW en EZ in 2014 ongeveer gelijk zijn (OCW € 7.327, EZ €7.276), als we alleen het onderwijsdeel van de basisbekostiging beschouwen.
- In het door EZ bekostigd wo is er een grotere onderzoekscomponent (ongeveer 2/3 van het totaalbudget) dan in het door OCW bekostigd wo (ongeveer de helft). Dit aandeel is vergelijkbaar met de door OCW bekostigde technische universiteiten. Gevolg is dat de totale uitgaven per student voor OCW gemiddeld €14.507 zijn in 2014, voor EZ € 20.216.
- In de grotere onderzoekscomponent en het feit dat alle studenten hoogbekostigd zijn, lijkt het door EZ bekostigd wo op het technisch wo. De rijksbijdrage per student (inclusief onderzoek, exclusief subsidies) voor door EZ bekostigd wo is dan ook ongeveer even hoog als het gemiddelde van de 3 technische universiteiten.
- Als we het door EZ bekostigd wo uitsplitsen en opleidingen vergelijken met andere sectoren (bijvoorbeeld Biologie in Wageningen met sector Natuur, waar overige

Biologie-opleidingen onder vallen) is de rijksbijdrage aan door EZ bekostigd onderwijs hoger dan het vergelijkingsmateriaal. Belangrijkste oorzaak van de verschillen: een groter deel onderzoek. Ook een wat grotere vaste voet in het onderwijsdeel van de bekostiging speelt mee.

Macrobudget en wijze van bekostiging

3a. Welke factoren bepalen de jaarlijkse aanpassing van het macrobudget op de begroting van EZ en OCW?

De factoren die per sector de aanpassing bepalen:

- Prijs per leerling/student en aantallen leerlingen/studenten
- In- en extensiveringen (regeerakkoord, begrotingsafspraken, etc.)
- Loon- en prijsbijstelling

Hierbij tekenen we aan dat prijzen en aantallen met elkaar in verbinding kunnen staan. Als het aantal leerlingen of studenten stijgt, en het macrobudget voor die sector stijgt niet evenredig mee, dan kan het kabinet besluiten om aanvullend aan in-/extensiveringen en loon-/prijsbijstellingen de prijs per leerling te verlagen.

NB Het macrobudget is exclusief subsidies. Dit is een belangrijk verschil tussen EZ en OCW, aangezien EZ zoals opgemerkt een groter deel dan OCW aan onderwijsinstellingen uitkeert en heeft uitgekeerd in de vorm van subsidies.

3b. En in hoeverre verschilt de systematiek van aanpassen?

De bepaling van de omvang van het macrobudget op ministerieniveau, wordt voorbereid in het voorjaar tussen de ministeries van OCW, EZ en Financiën. Uitgaande van het budget van het jaar ervoor, wordt daar over aanpassing gesproken, aan de hand van

- Wijzigingen in aantallen leerlingen en studenten
  Sinds 2010 moeten wijzigingen voor eerstkomende jaren (t t/m t+4) in principe op de eigen begroting worden opgevangen; vanaf t+5 kan voor stijgingen hierin uit generale middelen budget worden gereserveerd. In de praktijk heeft OCW ook voor 2010 een aantal keren een tegenvaller specifiek gedekt.
- Beleidswijzigingen: in-/extensiveringen
  Bijvoorbeeld afspraken uit regeerakkoorden en aanvullende begrotingsafspraken vallen hieronder.
- Extrapolatie t+5
  Vanaf t+5 leiden wijzigingen in leerling-studentenaantallen tot correcties op het generale beeld. OCW neemt de (op grond van referentieramingen) verwachte aantallen leerlingen en studenten voor t+5 mee, EZ doet dit niet. Hierin verschilt dus de systematiek van aanpassen van het macrobudget.

4. Hoe werkt het bekostigingsmodel van OCW en EZ waarmee het macrobudget wordt verdeeld (bijv. door gebruik van vaste voeten, prijsfactoren, subsidies)? En in hoeverre verschilt de systematiek van verdelen?

vo:

In het vo hangt het budget voor een school af van drie elementen:

- Het aantal leerlingen
- Daarbinnen het aantal praktijkonderwijs- en lwoo-leerlingen
- De schooltypen die de school aanbiedt

Dit variabele deel is het leeuwendeel van het budget (95-96%). Dit geldt onverkort voor OCW- en EZ-bekostigd vo.

mbo:
De verdeling in het mbo geschiedt voor OCW volledig (direct of indirect) op basis van het aantal studenten en diploma's. Voor studenten geldt een 'deelnemerswaarde' die afhangt van de prijsfactor voor een specifieke opleiding, en de vraag of het een BOL- of BBL-student betreft. OCW gebruikt dit rekenmodel om het (vastgestelde) macrobudget te *verdelen*, en EZ gebruikt de prijzen uit dit model om het macrobudget mede te bepalen voor niveau 1 en 2 (VOA-middelen).
Voor het overige hanteert EZ een eigen berekeningswijze; EZ gaat bij wijzigingen uit van de prijs per student in het jaar daarvoor, waardoor niet zozeer de prijs per student gelijk is, als wel de ontwikkeling daarin. Beide departementen hanteren een ander historisch prijsniveau als uitgangspunt.

hbo en wo:
Sinds 2010 worden instellingen bekostigd op basis van aantallen studenten en diploma's (graden), en een 'vaste voet' in de vorm van onderwijsopslag in bedragen en percentages. En daarnaast in het wo een onderzoeksdeel op basis van aantallen promoties, graden en een vast deel (percentages en bedragen). De bekostiging in hbo en wo is hiermee wat minder variabel dan in vo en mbo.
Niet alle studenten en promoties tellen gelijk mee. In het hbo zijn er laag- en hoogbekostigde studenten (die resp. als 1 en 1,28 tellen), en in het wo laag-, hoog- en topbekostigde (resp. 1, 1,5 en 3). Promoties kennen sinds 2009 één prijs en waren daarvoor ook laag- of hoogbekostigd.
EZ volgt OCW in de variabele bekostiging van het hbo en wo; de prijzen per (hoogbekostigde) student, diploma en promotie worden overgenomen. Een belangrijk verschil is dat de prijs per student voor OCW een *uitkomst* is van het feitelijke macrobudget gedeeld door het aantal te bekostigen studenten, terwijl voor EZ die prijs een *input* is, die vermenigvuldigd wordt met het aantal studenten om het macrobudget (mede) te bepalen. Dit is vergelijkbaar met de situatie in het mbo.
De vaste voet blijkt voor EZ-instellingen in hbo en wo wat groter dan voor (gemiddelde) OCW-instellingen.
NB de bekostiging is een *verdeelmodel*, en heeft in die zin voor EZ in het wo geen betekenis. Er is immers maar één EZ-bekostigde wo-instelling.

Ramingen
5a. Wat zijn de leerling- en studentenramingen voor OCW- en EZ-bekostigd onderwijs tot 2030?
Tabellen 2.2, 3.2, 4.2 en 5.2 in dit rapport geven de exacte ontwikkelingen van gerealiseerde en geraamde aantallen leerlingen en studenten. De grote lijnen zijn per sector als volgt.

- VO OCW: het aantal leerlingen is gestegen met 7% tussen 2004 en 2015, daalt daarna geleidelijk met 13% tussen 2015 en 2030.
- VO EZ: een daling met 10% tussen 2004 en 2011, gevolgd door een ongeveer even grote stijging (tot 2016), waarna een forse daling inzet tot 2030 (ruim 20%).

- MBO OCW: 8% stijging tussen 2004 en 2011, gevolgd door 19% daling tot 2030
- MBO EZ: een sterke stijging met 22% tussen 2004 en 2011; sindsdien een daling, van 27% tot 2030.
- Het aandeel bbl in het mbo daalt in OCW-domein van 34% in 2004 tot 23% in 2014. In het groen mbo daalt het aandeel bbl van 37% in 2004 tot 29% in 2014.

- HBO OCW: een sterke stijging van 2004 tot 2014 (31%), nog 6% verdere stijging wordt verwacht tot 2022, daarna lichte daling tot 2030 (naar het niveau van 2017-18).
- HBO EZ: na een aanvankelijke dip (8% daling tussen 2004 en 2008) nu een stijgende lijn tot 2024 (dan 27% boven niveau 2004), gevolgd door lichte (5%) daling tot 2030.

- WO OCW: stijging tussen 2004 en 2014 met 29%, stabilisatie en verdere stijging (tot 37% boven niveau 2004 in 2025) verwacht, gevolgd door lichte (3%) daling tot 2030.
- WO EZ: zeer sterke stijging tussen 2004 en 2014 (+93%), deze zet door maar vlakt sterk af (stijging tot 20% boven huidig niveau in 2026), daarna een lichte (2%) daling tot 2030.

5b. Wat is de gehanteerde ramingsmethodiek voor EZ en OCW?
Er is één methodiek van ramingen; deze ramingen worden door beide ministeries gebruikt. De belangrijkste grondstoffen zijn demografische gegevens en doorstroomcoëfficiënten. In de ramingen wordt onderscheid gemaakt tussen het OCW- en EZ-bekostigde onderwijs. Dat betekent dat EZ-bekostigd onderwijs aparte doorstroomcoefficiënten kent.

5c. In hoeverre zijn er systematische ramingsafwijkingen in (delen van) het OCW- en EZ-bekostigd onderwijs?
De afwijkingen tussen de raming voor het daaropvolgende jaar en het werkelijke aantal leerlingen/studenten zijn gemiddeld over de periode 2004-2014 licht (vaak <1%); de schommelingen van jaar op jaar zijn in het EZ-bekostigd onderwijs vanwege de kleinere aantallen wat groter.
De enige sector met uitgesproken verschillen tussen OCW en EZ is het wo: in het door OCW bekostigde wo zien we gemiddeld nauwelijks afwijkingen tussen raming en realisatie, maar de stijging van het aantal studenten in Wageningen vanaf 2008 werd niet voorspeld door de ramingen, waardoor er over 2004-2013 gemiddeld 3% te laag geraamd is.

5d. Wat verklaart het verschil tussen de referentieramingen/prognoses en realisatie bij de instellingen?
De structurele afwijking in het door EZ bekostigde wo is vooral vanaf 2008 te zien. De sterke stijging van studentaantallen in Wageningen houdt geen gelijke tred met de factoren die in de referentieramingen een rol spelen. Met andere woorden, het keuzegedrag van studenten (welke universiteit) is anders geworden dan de jaren ervoor. Dit is niet te wijten aan een plotselinge extra instroom van buiten de EER; het aandeel niet-EER-studenten in Wageningen is redelijk stabiel, en loopt zelfs iets terug sinds 2010.

Afbuffering
6a. Hoe heeft de afspraak tussen EZ en Wageningen van afbuffering sinds het maken van de afspraak in 2001 voor EZ en Wageningen uitgepakt?
Afbuffering wil zeggen dat het totaalbudget van Wageningen (de enige wo-instelling op de begroting van EZ) van jaar op jaar nooit meer dan 2% kan stijgen of dalen, excl. loon-/ prijsbijstellingen en subsidies.

Er is in de periode 2004-2014 vier maal gebruik gemaakt van de regeling: in 2004, 2007, 2008 en 2014. In alle gevallen was het een stijging die is afgebufferd. Dat wil zeggen, er was sprake van groei in Wageningen (in aantallen bekostigde studenten en/of promoties en/of diploma's) die zodanig was dat deze een toename van meer dan 2% van het totaalbudget zou vergen. In totaal ging het om een bedrag van € 4 miljoen in 2004, € 1,7 miljoen in 2007, € 0,4 miljoen in 2008 en € 7,5 miljoen in 2014, samen € 13,6 miljoen.

6b. Wat is –in budgettaire termen- het verschil tussen volledige honorering van de groei en de afbuffering in totaal en per student?

Voor de periode 2005-2014 geldt dat zonder afbuffering het saldo van fluctuaties in promoties, diploma's en aantal studenten uitkomt op ongeveer € 27 miljoen groei. Hiervan is in 2007, 2008 en 2014 in totaal €9,6 miljoen afgebufferd, dus in de orde van grootte van 1/3 van de groei.

Als we afbuffering verdelen over de hele periode 2005-2014 komt dit neer op een daling van het totale budget over die periode van 1,26%, ofwel zo'n €250-€350 per student per jaar.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het onderwijsstelsel in Nederland is zodanig ingericht dat er binnen de vier onderwijssectoren vo, mbo, hbo en wo verschillende opleidings- of studierichtingen kunnen worden gekozen. De meeste van deze richtingen vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van OCW en worden door OCW bekostigd. Deze vier sectoren kennen ook 'groene' opleidingen die worden aangeboden door instellingen die door het ministerie van EZ worden bekostigd: de AOC's met vmbo en mbo, de HAS-sen voor het hoger agrarisch onderwijs en de Wageningen Universiteit. Deze instellingen vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van EZ en worden bekostigd door het ministerie van EZ (voorheen LNV/Landbouw). De door EZ bekostigde instellingen functioneren verder binnen het wettelijk stelsel dat voor het gehele onderwijs geldt.

De vraag die met enige regelmaat bovenkomt is: in hoeverre lopen de bekostiging van het door EZ en door OCW bekostigde onderwijs gelijk op? Om hierin meer helderheid te scheppen, heeft het ministerie van Financiën Panteia gevraagd om in beeld te brengen hoe de bekostigingssystematiek en de uitkomsten van die systematiek (uitgaven) de afgelopen 10 jaar er feitelijk uit hebben gezien.

Dit rapport geeft de resultaten van het gevraagde onderzoek. Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep met vertegenwoordigers van de ministeries van OCW, EZ en Financiën.

1.2 Onderzoeksvragen

De Taakopdracht die aan de basis van dit onderzoek ligt, noemde zes onderzoeksvragen. Schuingedrukt staan toelichtingen en uitbreidingen bij enkele vragen, zoals die tijdens het onderzoek zijn vastgesteld door de klankbordgroep.

1. Welke onderwijsuitgaven worden beschouwd als bekostiging en welke vallen daar buiten? (hoofdbekostiging onderwijs, hoofdbekostiging onderzoek, huisvestingskosten, subsidies,…)
   In de beantwoording van deze vraag houden we conform de eerste vergadering van de klankbordgroep aan: een overzicht van de ***rijksuitgaven*** *aan onderwijsinstellingen. Hieronder vallen bekostiging, huisvesting en subsidies. Onderzoek is in het wo apart inzichtelijk gemaakt.*
   We houden daarbij de realisaties aan (niet de begrotingen) t/m 2014.

2. Wat zijn de gemiddelde onderwijsuitgaven per leerling/student voor EZ en OCW onderwijs per onderwijssector (vmbo, mbo, hbo en wo)?
   We hebben de realisatie van de rijksuitgaven (zie hierboven bij vraag 1) zelf gedeeld door de werkelijke aantallen leerlingen/studenten in een bepaald (kalender)jaar. De berekende gemiddeldes kunnen daarmee afwijken van andere definities (zoals die uit Kerncijfers). In het WO zijn promovendi niet meegenomen.
   Naast een vergelijking van het gehele door OCW en EZ bekostigde onderwijs, worden voor elke sector ook vergelijkingen gemaakt tussen de uitgaven bij OCW en EZ aan leerlingen/studenten van vergelijkbare opleidingen dan wel vergelijkbare leerlingen.

3. Welke factoren bepalen de jaarlijkse aanpassing van het macrobudget op de begroting van EZ en OCW? *En in hoeverre verschilt de systematiek van aanpassen?*

4. Hoe werkt het bekostigingsmodel van OCW en EZ waarmee het macrobudget wordt verdeeld (bijv. door gebruik van vaste voeten, prijsfactoren, subsidies)? *En in hoeverre verschilt de systematiek van verdelen?*

5a. Wat zijn de leerling- en studentenramingen voor OCW- en EZ-bekostigd onderwijs tot 2030?
D.w.z. welke leerling- en studentenaantallen zijn gerealiseerd in 2004 t/m 2014 en welke worden voorspeld voor 2015 t/m 2030?
5b. Wat is de gehanteerde ramingsmethodiek voor EZ en OCW? d) Waar ontstaan verschillen in de gehanteerde systematiek?
5c. Wat verklaart het verschil tussen de referentieramingen/prognoses en realisatie bij de instellingen?
*5*d. In hoeverre zijn er systematische ramingsafwijkingen in (delen van) het OCW- en EZ-bekostigd onderwijs?

6a. Hoe heeft de afspraak tussen EZ en Wageningen van *afbuffering* sinds het maken van de afspraak in 2001 voor EZ en Wageningen uitgepakt?
6b. Wat is –in budgettaire termen- het verschil tussen volledige honorering van de groei en de afbuffering in totaal en per student?

1.3 Onderzoeksmethode

De informatie die ten grondslag ligt aan dit onderzoek is afkomstig van de ministeries van EZ en OCW (en deels Financiën voor informatie over de begrotingscyclus). Op basis van de onderzoeksvragen hebben de onderzoekers aan EZ en OCW specifiek om bepaalde data gevraagd. Op grond van deze eerste leveringen hebben de onderzoekers met 'technisch specialisten' van beide ministeries, in het geval van OCW verdeeld naar onderwijssector, gesproken.
Hierna zijn aanvullende dataleveringen, toelichtingen en uitsplitsingen gevraagd. Op basis van de gevraagde data zijn concept-antwoorden op de onderzoeksvragen per sector geformuleerd, die ter controle aan de technisch specialisten zijn gestuurd.
De concepten van dit rapport en mogelijke aanpassingen zijn steeds in de klankbordgroep besproken. Op basis hiervan zijn aanpassingen doorgevoerd, nadere analyses gemaakt en aanvullende data en toelichtingen aan OCW en EZ gevraagd en geleverd.

1.4 Leeswijzer

Om de uitkomsten in de juiste context te interpreteren, geven we op vier punten een korte toelichting bij de presentatie van uitgaven en leerling-/studentenaantallen in de komende hoofdstukken.

1. Nominale bedragen
Alle bedragen zijn in *nominale* termen. Dit betekent dat er geen rekening is gehouden met de inflatie van de afgelopen jaren. Volgens CBS-cijfers was de inflatie in de tien jaar 2004 tot 2014 bij elkaar 19,4%. De feitelijke loon- en prijsbijstellingen van OCW en EZ kunnen hier nog van afwijken. Maar grosso modo geldt: als een index zo'n 20% stijgt, betekent dat: geen wijziging in reële termen.

2. Vakdepartementale subsidies

Een deel van de rijksuitgaven van EZ aan onderwijsinstellingen (in vo, mbo, hbo en wo), de zogenaamde groene-plus, heeft de vorm van subsidies of een aanvulling op de bekostiging die 'vakdepartement'-specifiek zijn. Voor een deel van deze middelen leveren de onderwijsinstellingen op basis van meerjarenafspraken aanvullende prestaties ten dienste van de groene sector. Voor het grootste deel worden met deze middelen (reguliere) onderwijstaken bekostigd, die bij OCW onder de hoofdbekostiging vallen. Deze middelen vallen na 2015 weg. Door de aard van deze middelen kun je ze niet op voorhand volledig beschouwen als basisbekostiging noch volledig als zuivere aanvullende subsidie. Daarom worden deze middelen apart in beeld gebracht. Dat riep de vraag op of er ook vanuit andere ministeries specifieke subsidiestromen richting onderwijsinstellingen zijn. Het antwoord is: marginaal (honderdsten van promilles). Deze bedragen zijn niet meegenomen.

3. Geld in jaar t, leerlingen/studenten in jaar t

In het rapport zijn de uitgaven in jaar t gedeeld door het aantal leerlingen/studenten in jaar t om de uitgaven per leerling/student te berekenen. We redeneren voor de overzichten als volgt: een onderwijsinstelling heeft een feitelijke hoeveelheid geld in een jaar, waar de feitelijke hoeveelheid leerlingen/studenten in dat jaar mee bediend moet worden. Vandaar dat we beide grootheden uit hetzelfde jaar op elkaar delen om de uitgaven per leerling/student te bepalen.

Dit is anders dan hoe de bekostiging werkt: een onderwijsinstelling krijgt geld op basis van het aantal leerlingen/studenten uit jaar t-1 of t-2, afhankelijk van de sector. Om de invloed van de factor tijd inzichtelijk te maken, zijn ook de delingen gemaakt op leerlingen/studenten uit de jaren die voor de bekostiging relevant zijn (bijlage 1). We tellen álle leerlingen/studenten mee, aangezien deze totale populatie 'bediend' wordt door de onderwijsinstelling. Het is echter niet zo dat alle leerlingen/studenten in de bekostigingssystematiek meetellen.

4. Van leerling/studenttellingen naar aantallen per kalenderjaar

Om aantallen leerlingen/studenten in een kalenderjaar vast te stellen, hebben we een vertaalslag gemaakt van de gepubliceerde cijfers, die de aantallen op 1 oktober van dat jaar weergeven. We hebben daarbij een knip gelegd op 1 september. Dat wil zeggen: we tellen het aantal leerlingen/studenten van 1 oktober t-1 voor 2/3 mee, en het aantal leerlingen/studenten van 1 oktober t voor 1/3.

Als dus bijvoorbeeld het aantal leerlingen op 1 oktober 2013 (dus in schooljaar '13/'14) 900 is en op 1 oktober 2014 1.200, dan is het aantal leerlingen voor kalenderjaar 2014 (2/3 * 900 + 1/3 * 1.200 =) 1.000.

2 Voortgezet onderwijs

2.1 Uitgaven 2004-2014

OCW

Onderwijsuitgaven door OCW aan onderwijsinstellingen in het vo lopen via een lumpsum bekostiging, die eind 2014 is opgebouwd uit reguliere bekostiging en aanvullende regelingen. De bedragen betreffen uitsluitend gerealiseerde uitgaven aan het door OCW-bekostigd vo[2]. In onderstaande tabel 2.1 zijn deze bedragen samengevat voor de periode 2004 tot en met 2014 weergegeven.

Daarnaast kent het begrotingsartikel voortgezet onderwijs OCW:

- subsidies die zijn gericht op ondersteunende instellingen, zoals kennisnet en regionale verwijzingscommissies
- uitgaven voor opdrachten
- bijdragen aan agentschappen (ZBO's/RWT's) en internationale organisaties.

Deze subsidies, opdrachten en bijdragen zijn niet meegenomen in onze verdere berekening van 'onderwijsuitgaven'.

EZ

EZ maakt op het beleidsartikel groen onderwijs een onderscheid tussen bekostiging en subsidies. Binnen de bekostiging wordt een onderscheid gemaakt naar sector (vmbo, mbo, hbo, wo). EZ geeft daarmee in de begrotings- en realisatiecijfers weer welke uitgaven worden gedaan aan het vmbo.

EZ kent een aparte post wachtgelden op de begroting. De uitgaven aan wachtgelden gaan naar de AOC's en komen daarmee terecht in zowel het vo als in het mbo. EZ heeft aangegeven dat DUO het budget voor wachtgelden toedeelt naar sectoren op basis van de verhouding tussen de realisatiecijfers vmbo en mbo. In de uitgaven vmbo nemen we deze fractie van de wachtgelduitgaven voor het vmbo mee. Aangezien bij OCW deze uitgaven zijn opgenomen in de reguliere lumpsum bekostiging, rekenen we dit budget mee bij de reguliere uitgaven voor vmbo door EZ.

In tegenstelling tot reguliere VO-scholen, zijn AOC 's zelf verantwoordelijk voor hun gehele huisvesting. Dat betekent dat gemeenten geen zorgplicht dragen voor de nieuwbouw en uitbreiding van onderwijshuisvesting van het deel 'voortgezet onderwijs' binnen AOC's (net als bij verticale scholengemeenschappen). De AOC's ontvangen voor deze verantwoordelijkheid een rijksbijdrage in hun reguliere bekostiging die (monosectorale) vo-scholen niet krijgen. Voor een zuivere vergelijking zijn deze uitgaven in mindering gebracht op de reguliere uitgaven EZ.

Daarnaast bevat het beleidsartikel 'groen onderwijs' een niet naar sector uitgesplitste post "aanvullende onderwijssubsidies". Deze komen deels ten goede aan het voorbereidend beroepsonderwijs binnen door EZ bekostigde onderwijsinstellingen (vbo in AOC's), maar ook deels aan andere sectoren. Binnen deze subsidies maakt EZ een onderscheid tussen subsidies die regelingen van OCW volgen (zoals bijvoorbeeld func-

---

[2] Daarbij worden uitgaven voor leerlingen die een groene vmbo-opleiding volgen aan door OCW-bekostigde instellingen (ongeveer 4.000 leerlingen op scholengemeenschappen met landbouw) gesaldeerd met uitgaven voor vmbo-tl leerlingen die op een door EZ bekostigd AOC zitten (ongeveer 2.000 leerlingen op 5 mavo's aan AOC's).

tiemix, maatschappelijke stages, of regeling behoud jonge leerkrachten) en aanvullende subsidies die hun oorsprong vinden in vakdepartementaal beleid, zoals bijvoorbeeld subsidies voor het bevorderen van culturele diversiteit in het door EZ bekostigde onderwijs. EZ heeft voor de jaren 2005 tot en met 2014 een uitsplitsing opgeleverd van deze aanvullende onderwijssubsidies langs bovenstaande lijnen. We nemen in de analyses voor dit hoofdstuk uitsluitend die uitgaven mee die ten goede komen aan het voorbereidend beroepsonderwijs binnen door EZ bekostigde onderwijsinstellingen.

Overzicht

In onderstaande tabel 2.1 zijn de bovenstaande uitgaven samengevat weergegeven voor de periode 2004 tot en met 2014. Een gedetailleerde uitsplitsing is opgenomen in bijlage 2.

Tabel 2.1 Onderwijsuitgaven vo OCW en vmbo EZ realisatie (x 1 mln euro)

Jaar	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
OCW											
Basisbekostiging (in €)	4.906	5.242	5.298	5.560	5.788	6.334	6.434	6.478	6.665	6.659	6.801
Index	*100*	*107*	*108*	*113*	*118*	*129*	*131*	*132*	*136*	*136*	*139*
Aanvullend (in €)	148	106	209	258	229	253	353	279	309	615	357
Totaal (in €)	5.054	5.348	5.507	5.818	6.017	6.587	6.787	6.757	6.974	7.274	7.158
Index	*100*	*106*	*109*	*115*	*119*	*130*	*134*	*134*	*138*	*144*	*142*
EZ											
Basisbekostiging (in €)	228	245	257	260	285	281	273	264	266	282	288
Index	*100*	*108*	*113*	*114*	*125*	*123*	*120*	*116*	*117*	*124*	*127*
Aanvullend OCW-volgend (in €)	Nb	5	12	12	6	13	16	10	8	12	9
Aanvullend vakdepartementaal (in €)	Nb	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0
Totaal (in €)	228	250	269	272	292	294	289	275	276	294	298
Index	*100*	*110*	*118*	*119*	*128*	*129*	*127*	*121*	*121*	*129*	*131*

Bron: data OCW en EZ, bewerking Panteia

In beide domeinen zien we overall stijgende uitgaven in nominale termen. De groei in uitgaven is niet gelijkmatig, voor EZ is ook sprake van een daling tussen 2010 en 2012. De belangrijkste oorzaak voor deze bewegingen zijn de ontwikkelingen in de leerlingaantallen.

2.2 Leerlingaantallen 2004-2030

In schooljaar 2014-2015 volgen iets meer dan 30.000 leerlingen een groene vmbo-opleiding. Het aandeel van het door EZ bekostigd onderwijs binnen het totale voortgezet onderwijs ligt daarmee nu ongeveer op 3,3 %. Het aandeel van het door EZ bekostigd onderwijs binnen het 3e leerjaar van het vmbo ligt nu op ongeveer 7,5%[3].

Onderstaande grafiek geeft een beeld van de ontwikkeling van de leerlingaantallen in het door EZ bekostigd onderwijs en het OCW-bekostigd onderwijs tussen 2004 en 2014, én een beeld van de geraamde ontwikkelingen tot 2030. In de leerlingaantallen zijn de vavo-leerlingen buiten beschouwing gelaten, omdat dit een aparte groep is die geen groene variant kent.

[3] Bron notitie OCW directie kennis "ontwikkeling van de deelname aan door EZ bekostigd onderwijs", met cijfers obv de referentieramingen.

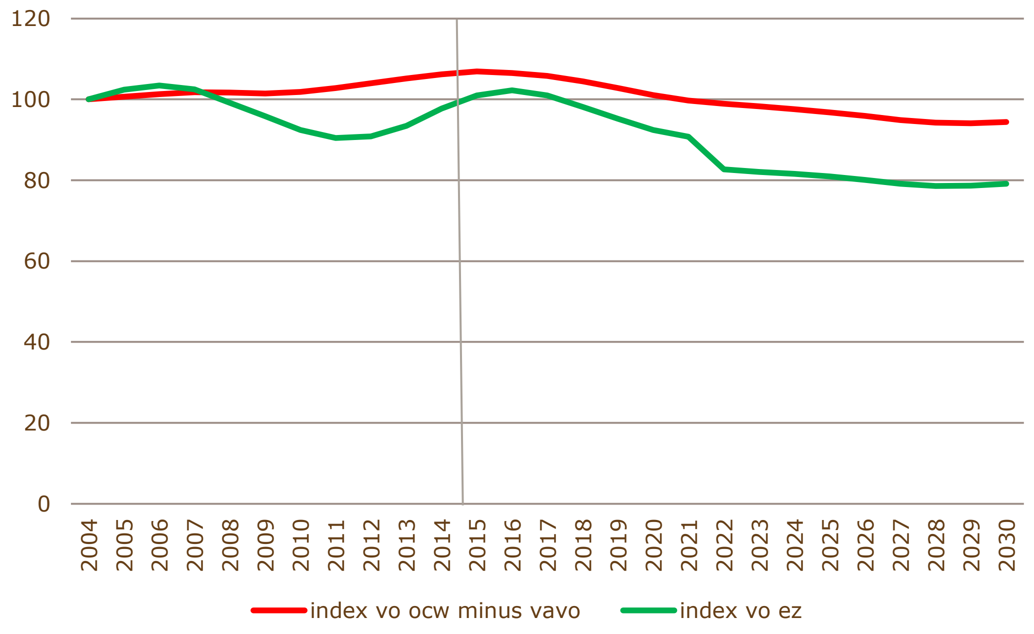
Het gaat hier om het werkelijke aantal leerlingen voor het genoemde jaar. De aantallen leerlingen zijn van de ramingen en realisaties (per 1 oktober) omgerekend naar kalenderjaar (zie paragraaf 1.3).

Tabel 2.2 Realisaties (2004-2014) en prognoses (2015-2030) leerlingontwikkeling vo OCW en vmbo EZ

	2004	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*
Totaal OCW	893,9	900,1	904,2	906,1	904,0	900,9	904,0	911,1	921,3	932,8	943,7	951,5	948,3	942,2
Index vo ocw	*100*	*101*	*101*	*102*	*102*	*101*	*102*	*103*	*104*	*105*	*106*	*107*	*107*	*106*
Totaal EZ	35,2	36,1	36,4	36,1	34,9	33,8	32,6	31,9	32,0	32,9	34,4	35,6	36,0	35,6
Index vo ez	*100*	*102*	*103*	*102*	*99*	*96*	*92*	*90*	*91*	*93*	*98*	*101*	*102*	*101*

	2018	*2019*	*2020*	*2021*	*2022*	*2023*	*2024*	*2025*	*2026*	*2027*	*2028*	*2029*	*2030*
Totaal OCW	930,2	914,9	899,0	887,3	880,3	874,6	868,5	861,5	853,8	845,0	838,9	837,4	840,7
Index vo ocw	*104*	*103*	*101*	*100*	*99*	*98*	*98*	*97*	*96*	*95*	*94*	*94*	*94*
Totaal EZ	34,6	33,5	32,6	32,0	29,1	28,9	28,7	28,5	28,2	27,9	27,7	27,7	27,9
Index vo ez	*98*	*95*	*92*	*91*	*83*	*82*	*82*	*81*	*80*	*79*	*79*	*79*	*79*

Figuur 2.1 Realisatie en prognose leerlingontwikkeling vo OCW en vmbo EZ 2004-2030 (index, 2004=100)



Bron: RR2014, bewerking Panteia[4]

De afgelopen tien jaar zijn de leerlingaantallen in het door EZ bekostigd vmbo eerst gestegen, daarna gedaald, om na 2011 weer te stijgen tot ongeveer het niveau van 2004. Voor het door OCW bekostigde vo zijn de leerlingaantallen overall licht gestegen over de afgelopen tien jaren. Daarbinnen geldt dat de leerlingaantallen in het vmbo de afgelopen jaren zijn gedaald.

[4] De trendbreuk bij EZ tussen 2021 en 2022 komt door de beschikbaarheid van data: de saldering van groene mavoleerlingen met groene vmbo-leerlingen op niet-groene instellingen (zie voetnoot 2 bij par. 2.1) wordt alleen uitgevoerd voor de nabije toekomst (7 jaar) van de RR.

Van 2004 tot 2014 is het leerlingaantal in het door EZ bekostigde vmbo minder sterk gedaald dan in het vmbo dat door OCW wordt bekostigd.

2.3 Uitgaven per leerling

2.3.1 Uitgaven EZ en OCW als geheel

Op basis van bovenstaande gegevens is het mogelijk om de gerealiseerde uitgaven per leerling in het voortgezet onderwijs door OCW en EZ tussen 2004 en 2014 weer te geven. Als alle uitgaven uit paragraaf 2.1 worden gedeeld door het aantal leerlingen in datzelfde jaar (2.2) komen we op de uitgaven per leerling.

Tabel 2.3 Uitgaven per leerling OCW en EZ, bedrag en ontwikkeling

Jaar	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
Basis OCW per leerling (in €)	5.488	5.823	5.859	6.136	6.402	7.031	7.117	7.110	7.234	7.139	7.207
Aanvullend OCW per leerling (in €)	166	118	231	285	253	281	390	306	335	659	378
Totale uitgaven OCW per leerling (in €)	5.654	5.941	6.090	6.421	6.655	7.312	7.507	7.417	7.570	7.797	7.585
index ocw vo	*100*	*105*	*108*	*114*	*118*	*129*	*133*	*131*	*134*	*138*	*134*
Basis EZ per leerling (in €)	6.463	6.805	7.047	7.198	8.163	8.311	8.378	8.287	8.327	8.552	8.373
Aanvullend EZ per leerling (in €)	-	136	342	328	182	391	483	347	292	376	270
Totale uitgaven EZ per leerling (in €)	6.463	6.941	7.389	7.526	8.345	8.701	8.861	8.634	8.619	8.927	8.643
index ez vo	*100*	*107*	*114*	*116*	*129*	*135*	*137*	*134*	*133*	*138*	*134*

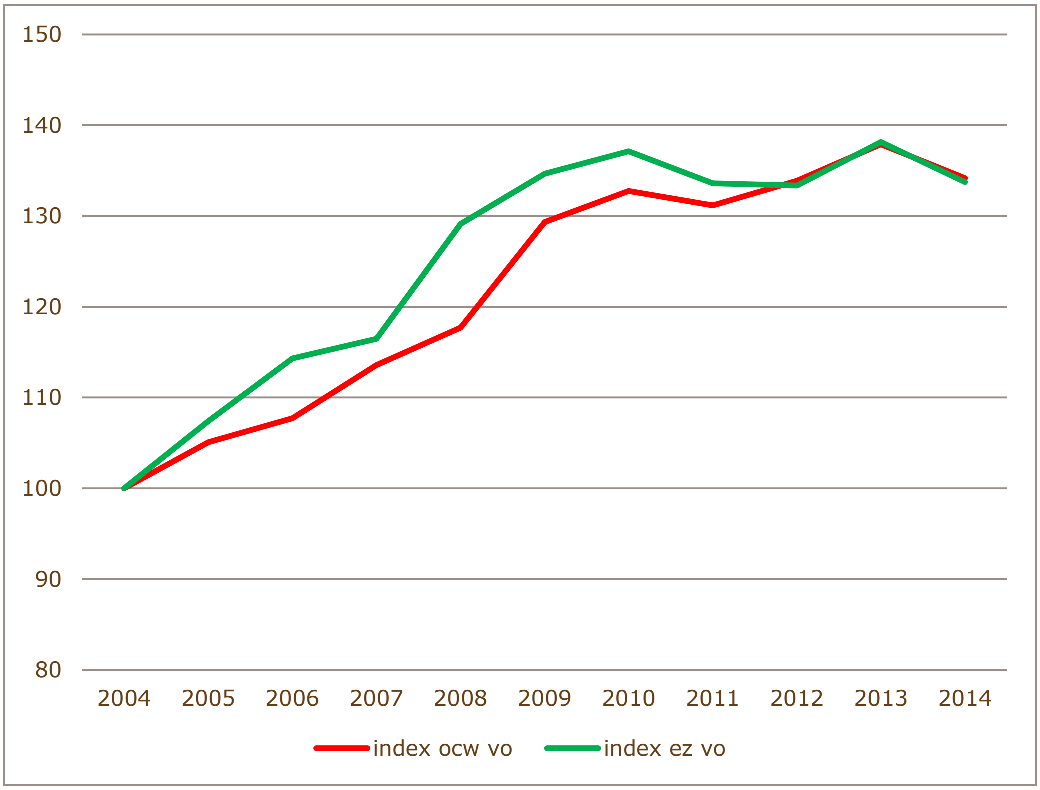
De omvang van de aanvullende bekostiging per leerling valt voor OCW en EZ over de periode 2004 tot en met 2014 in dezelfde orde van grootte (gemiddeld 309 versus 286 euro)[5].

Het niveau van de totale uitgaven per leerling ligt in het door EZ bekostigd vmbo consequent hoger dan in het door OCW bekostigde hele vo. Op de verklaringen gaan we in de volgende paragraaf in.

In de volgende figuur 2.2 zijn de trendmatige ontwikkelingen (de indexen) van de totale uitgaven voor OCW en EZ ook grafisch weergegeven.

[5] Vanwege de leesbaarheid presenteren we in dit hoofdstuk daarom verder de totale uitgaven.

Figuur 2.2 Index uitgaven per leerling OCW- en EZ-bekostigd onderwijs 2004-2014



Bron: Berekening Panteia obv gegevens OCW en EZ

Beide domeinen kennen sinds 2004 een stijgende trend, waarbij de uitgaven per leerling in het door EZ bekostigd vmbo tussen 2004 en 2008 sterker stegen dan in het overige vo. Na 2010 zijn de uitgaven per leerling voor het door EZ bekostigd vo gedaald, zodat de ontwikkeling tot 2014 gelijk uitkomt. Een deel van de afwijkende ontwikkeling kan verklaard worden door de vertraging in de bekostiging (t-1, zie ook bijlage 1). Zo leidt een daling van de leerlingaantallen in 2007 pas in 2008 tot lagere uitgaven, zodat in 2007 de uitgaven per leerling tijdelijk hoger liggen. Doordat vanaf 2007 de leerlingaantallen in het groen vo een aantal jaar op rij daalden, verklaart dit voor een deel de tijdelijke grotere groei in uitgaven per leerling door EZ. Daarnaast speelt mee dat voor 2004 niet bekend is hoeveel aanvullende bekostiging EZ aan het VO ter beschikking heeft gesteld, waardoor deze indexlijn anders verloopt. Tot slot speelt een verschillende ontwikkeling in het aandeel lwoo-leerlingen een rol (zie hieronder).

2.3.2 Vergelijking uitgaven gewogen naar achtergrondkenmerken

Er zijn een aantal redenen voor de verschillen in het niveau van uitgaven per leerling. Ten eerste is bij de introductie van de lumpsumbekostiging in het vo (1996) uitgegaan van de destijds geldende ‘prijzen’ per leerling, die verschillend waren per domein. Ten tweede vergelijken we hier het hele voortgezet onderwijs in het OCW domein met het vmbo in het EZ domein. Het door EZ bekostigde onderwijs omvat uitsluitend vmbo. Een derde kenmerkend verschil dat invloed heeft op de hoogte van onderwijsuitgaven is het aandeel leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en het praktijkonderwijs. Het door EZ bekostigde vmbo trekt een groter aandeel lwoo/pro-

leerlingen aan dan het overige vo. Binnen het door EZ bekostigde vmbo heeft op dit moment ongeveer 40% van de leerlingen een lwoo-indicatie. Tussen 2004 en 2014 lag dat aandeel altijd tussen de 38 en 44%. Het totale door OCW bekostigde vo heeft tussen 2004 en 2013 een stabiel aandeel van 12 tot 13% leerlingen lwoo/pro gekend. Ook binnen het door OCW bekostigde vmbo ligt het aandeel lwoo aanzienlijk lager dan bij EZ (in de bovenbouw van het door OCW bekostigde vmbo is dat tussen 2004 en 2014 gestegen van 20 naar 27%).

Weging voor lwoo
De uitgaven per leerling tussen lwoo, pro, vmbo en havo en vwo zijn niet gelijk. Door de bekostigingssystematiek is het echter niet mogelijk om uitgaven door OCW eenduidig te onderscheiden naar onderwijssoort. Wel zijn er berekeningen van uitgaven per leerling aan onderwijzend personeel naar schoolsoortgroep mogelijk. Dit is de voornaamste post in de opbouw van bekostiging, en de voornaamste bron van verschillen in uitgaven per leerling tussen lwoo- en reguliere vmbo-leerlingen (zie ook paragraaf 2.5)

Op basis van deze cijfers is het mogelijk om de uitgaven per leerling uit tabel 2.2 te wegen voor het aandeel lwoo respectievelijk lwoo/pro binnen beide domeinen[6]. De resultaten hiervan staan in tabel 2.4.

Tabel 2.4 Uitgaven per leerling, OCW en EZ, 2004-2014, gewogen voor verhouding lwoo/pro

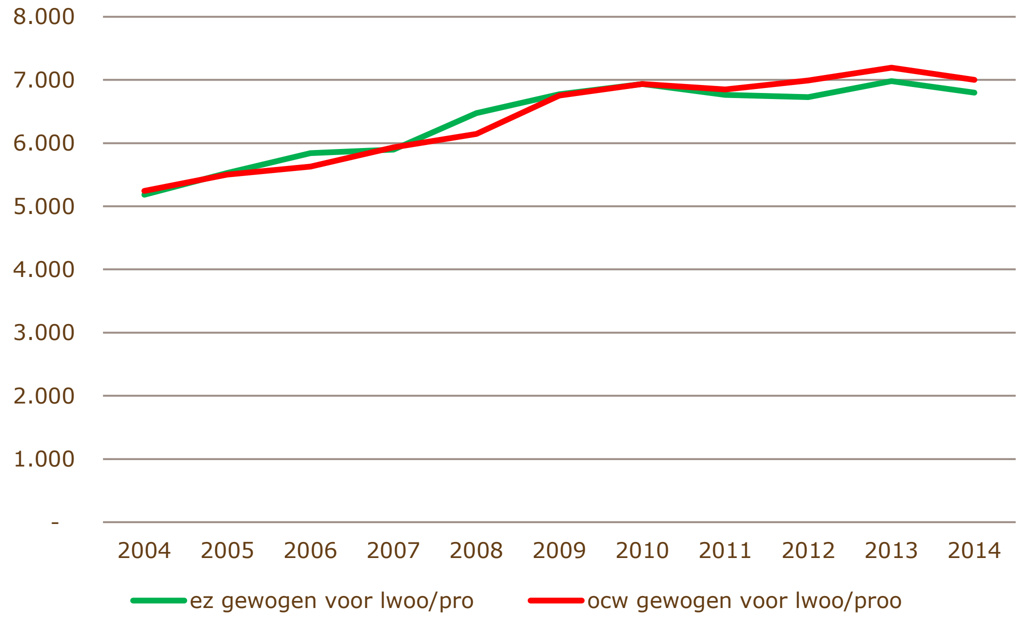
	2004	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
OCW uitgaven per leerling vo (in €)	5.239	5.494	5.622	5.924	6.137	6.745	6.927	6.843	6.981	7.187	6.993
Index	*100*	*105*	*107*	*113*	*117*	*129*	*132*	*131*	*133*	*137*	*133*
EZ uitgaven per leerling vmbo (in €)	5.161	5.506	5.819	5.873	6.448	6.730	6.861	6.689	6.690	6.948	6.768
Index	*100*	*107*	*113*	*114*	*125*	*130*	*133*	*130*	*130*	*135*	*131*

Bron: Berekening Panteia

Na weging voor het relatieve aandeel lwoo/pro leerlingen ontstaat een uitgavenbeeld per leerling dat bijna geheel gelijk oploopt qua niveau en ontwikkeling over de periode 2004 tot en met 2014, zoals ook weergegeven in figuur 2.3.

[6] Deze factor is 1,67, als product van verhouding van hoger bedrag lwoo OP/lln (0,93) maal het aandeel OP leerlingafhankelijk binnen bekostiging (0,72) + 1. De weegfactor voor EZ ligt over deze periode iets lager op 1,56. We hanteren voor de vergelijkbaarheid hier de OCW-weegfactor. Bij gebruik van de EZ-factor ontstaat een vergelijkbaar beeld.

Figuur 2.3 Uitgaven EZ vmbo en OCW vo gewogen voor lwoo/pro



Bron: Berekening Panteia obv gegevens OCW en EZ

2.4 Aanpassing macrokader

De bekostiging voor het vo geschiedt op basis van het aantal leerlingen conform de laatste telling, de mede daarop gebaseerde meerjarige Referentieraming en de bekostigingsparameters voor zowel de personele als de materiële bekostiging.

De bekostiging in het vo neemt als startpunt de autonome ontwikkeling van het aantal te bekostigen leerlingen. De prijs per leerling wordt continu aangepast als gevolg van door OCW doorgevoerde onderwijsmaatregelen, die bestaan uit toegekende loon- en prijsbijstelling en beleidsmatige in- en extensiveringen. Het vaststellen van de prijs is gebaseerd op het Formatie- en bekostigingsbesluit, en wordt jaarlijks uitgewerkt in de regeling vaststelling bedragen landelijke gemiddelde personeelslast vo (GPL) voor het personeelsdeel en in de regeling bekostiging exploitatiekosten voortgezet onderwijs' (BSM) voor het materiele deel. Deze doorrekening kan leiden tot mee- of tegenvallers. Deze worden betrokken in de voorjaarsbesluitvorming, waarna de prijs per leerling wordt vastgesteld.

EZ doorloopt voor het vo een zelfde begrotingsproces op basis van de aparte ‘groene’ raming binnen de RR. EZ geeft aan dat sinds de invoering van de lumpsum EZ in het vo voor de uitgavenontwikkeling aansluit op de aanpassingen van OCW: de EZ-prijs stijgt met hetzelfde percentage als de OCW-prijs. Dat was ook mogelijk omdat EZ tot afgelopen jaar uitkwam binnen het beschikbare budget. Dit zien we terug in de grotendeels gelijk oplopende trendlijnen van de uitgaven per leerling in paragraaf 2.3.

2.5 Verdeling van het budget

In het voorgezet onderwijs ontvangen schoolbesturen één budget voor personeel en materiaal, de lumpsum. Daarnaast ontvangen scholen middelen op basis van aanvullende regelingen[7]. De lumpsum is gebaseerd op een normatieve berekening per school (brin-nummer). Ongeveer 85% van het budget is voor personele lasten. De overige 15% is voor materiële kosten. Het schoolbestuur bepaalt echter zelf hoe het totaal beschikbare budget wordt ingezet en verdeeld over de scholen die onder zijn gezag vallen.

Zowel OCW als EZ verdelen jaarlijks op 1 januari de budgetten voor het voortgezet onderwijs en kijken daarbij naar het aantal leerlingen dat de school op 1 oktober daarvoor had (t-1 bekostiging).

Onder personele lasten vallen brutosalarissen, werkgeverslasten, vervangingskosten en wachtgeldkosten van de directie, onderwijzend personeel (op) en onderwijsondersteunend personeel (oop). De berekening van het normatieve budget voor personele bekostiging bestaat uit een vaste voet en een deel dat afhangt van het aantal leerlingen. De vaste voet is betrekkelijk gering (4 tot 5% van de totale lumpsumbekostiging in het vo) en verschilt iets per schoolsoortgroep. Dit is afhankelijk van de samenstelling van de school of scholengemeenschap (brede scholengemeenschap, alleen havo/vwo, alleen vmbo etc).

Ook de vergoeding per leerling hangt af van het soort voortgezet onderwijs en van de combinatie van soorten onderwijs die een school aanbiedt. Zo kan de bekostiging voor een havo-leerling op de ene school binnen een schoolbestuur beduidend lager uitvallen dan voor een havo-leerling op een andere school. Afhankelijk van de samenstelling van de school (bijvoorbeeld met of zonder vmbo) kan dit verschil oplopen tot € 400 per leerling[8].

Tabel 2.5 Uitgaven per leerling per schoolsoortgroep, bedragen februari 2014

Scholensoortgroep	*GPL OP*	*Leerlingratio*	*Bedrag OP per leerling*
SSG 1 (vbo, mavo, pro, lwoo)	€ 79.893,59	0,05	€ 3.994,68
SSG 2 (havo, vwo):	€ 95.353,64	0,05	€ 4.767,68
SSG 3 (mavo, havo, vwo, lwoo):	€ 95.353,83	0,05	€ 4.767,69
SSG 4 (vbo, mavo, havo, vwo, pro, lwoo)	€ 91.634,59	0,058	€ 5.346,24
SSG 4 Praktijkonderwijs /lwoo leerlingen	€ 91.634,59	0,113	€ 10.330,84

Bron: Algemene Rekenkamer (2014): Bekostiging VO.

De vaste voet voor het voorbereidend beroepsonderwijs aan AOC's wordt bepaald op basis van het aantal vestigingen waar voortgezet onderwijs wordt aangeboden. Verder volgt EZ de OCW-systematiek voor de bekostiging van het vo. In de praktijk fungeert 'vbo binnen een AOC' in dit model als een aparte schoolsoortgroep.

De materiële bekostiging bestaat uit een bedrag per school (de vaste voet) en een bedrag per leerling. Het bedrag per school is voor alle scholen gelijk en wordt per brin-nummer bepaald. Het bedrag per leerling is wederom afhankelijk van de schoolsoort, de afdeling en de leerjaren.

[7] Zie ook bekostigingsbesluit WVO, formatiebesluit WVO, GPL-en BSM-regeling, WEB 2007, art. 3.1.2
[8] Zie Algemene Rekenkamer (2014) *bekostiging voortgezet onderwijs*

Bij materiële kosten gaat het om leermiddelen, administratie, verbruik van energie en water, schoonmaak en onderhoud of instandhouding van gebouwen. In het voortgezet onderwijs moeten schoolbesturen zelf het binnen- en buitenonderhoud betalen. De gemeente betaalt nieuwbouw en uitbreiding voor het door OCW bekostigd voortgezet onderwijs. De EZ-instellingen (AOC's) hebben zelf het eigenaarschap van de huisvesting, ook voor hun vmbo deel. Zij ontvangen daarom aanvullende bekostiging voor deze verantwoordelijkheid (zie ook paragraaf 2.1).

Naast de reguliere lumpsumbekostiging, ontvangen vo-scholen middelen via de aanvullende bekostiging. Enkele van de voornaamste voorbeelden hiervan zijn:

- Regeling leerplusarrangementen VO (APCG-weging, opvolger Cumiregeling), nieuwkomers en eerste opvang vreemdelingen.
- besluiten aanvullende bekostiging zoals nevenvestiging, praktijkruimtes, jonge leerkrachten
- Prestatiebox en regionaal zorgbudget
- Maatschappelijke stages

Daarnaast zijn er enkele specifieke 'subsidieregelingen', voor bijvoorbeeld internationalisering, waar schoolbesturen een aanvraag voor moeten indienen.

2.6 Conclusies

- Voor het door OCW bekostigde vo zijn de leerlingaantallen overall licht gestegen over de afgelopen tien jaren, met een onderliggende daling in het vmbo en een stijging in havo/vwo.
- De afgelopen tien jaar zijn de leerlingaantallen in het door EZ bekostigd vo eerst gestegen, toen gedaald, om na 2011 weer te stijgen tot ongeveer het niveau van 2004.
- De relatieve omvang van de aanvullende bekostiging valt voor OCW en EZ in dezelfde orde van grootte.
- De gemiddelde uitgaven per leerling liggen in het door EZ bekostigd vmbo hoger dan in het door OCW-bekostigde vo. Dit wordt vooral veroorzaakt door een groter aandeel lwoo-leerlingen in het door EZ bekostigd vmbo.
- Na weging voor het relatieve aandeel lwoo- en praktijkonderwijsleerlingen ontstaat een uitgavenbeeld per leerling dat gelijk op loopt qua hoogte en ontwikkeling tussen 2004 en 2014.

3 Middelbaar beroepsonderwijs

3.1 Uitgaven 2004-2014

OCW
Het ministerie van OCW onderscheidt op dit moment vier type uitgaven aan onderwijsinstellingen in het mbo:

1. Basisbekostiging, bestaande uit middelen voor exploitatie, huisvesting, VOA[9], wachtgelden en gehandicaptenbeleid.
2. Prestatiebekostiging (sinds 2012)
3. Aanvullende bekostiging
4. Vakdepartementale subsidies

De prestatiebekostiging bestaat in het mbo sinds 2012 en omvat een deel van de vsv-middelen. Voor de overzichtelijkheid scharen we deze middelen hierna verder onder aanvullende bekostiging.

Vakdepartementale subsidies van OCW komen niet terecht bij onderwijsinstellingen, maar bij ondersteunende organisaties[10]. Deze uitgaven nemen we daarom niet mee in de analyses van uitgaven aan onderwijsinstellingen.

Vergelijkbaarheid van uitgaven
De begrotingen en realisaties MBO (BVE, beleidsartikel 4) bevatten ook uitgaven die niet terechtkomen bij de onderwijsinstellingen, uitgaven die geen door EZ bekostigde tegenhanger hebben en uitgaven die deels in het door EZ bekostigde mbo of andere onderwijssectoren terechtkomen.
Ten eerste gaat het om een aantal uitgaven die niet (direct) terechtkomen bij onderwijsinstellingen, zoals de bekostiging van de KBB's, versterken centrale en uniforme toetsing, uitgaven aan RMC-regio's en ontwikkelkosten voor de competentiegerichte kwalificatiestructuur. Uitgaven aan niet-onderwijsinstellingen nemen we in deze vergelijking niet mee.

Ten tweede bevatten begroting en realisaties uitgaven voor onderwijs in Caribisch Nederland en aan het VAVO (Voortgezet Algemeen VolwassenenOnderwijs). Deze kennen beiden geen door EZ bekostigde tegenhanger en worden daarom ten behoeve van de vergelijkbaarheid niet meegenomen.

Ten derde bevat de OCW-begroting voor mbo onder aanvullende bekostiging een aantal regelingen, waarvan de middelen deels ook bij het door EZ bekostigde mbo (AOC's) en het vo terechtkomen. Voorbeelden zijn aanvullende vergoeding experimenten VM2, uitgaven LGF (leerlinggebonden financiering, voor studenten met beperkingen) en uitgaven aan schoolmaatschappelijk werk (enkele jaren).
OCW heeft voor deze posten voor de realisaties over 2007 tot en met 2014 een nadere uitsplitsing naar domein gemaakt.

[9] VOA staat voor voorbereidende ondersteunende activiteiten, het gaat om middelen die mbo-instellingen ontvangen op basis van het aantal studenten op niveau 1 en 2 (de 'onderkant van het mbo').
[10] In incidentele gevallen worden specifieke subsidies wel aan een onderwijsinstelling verstrekt. De omvang van dit bedrag is zeer gering en wordt dan ook niet meegenomen in de verdere analyses.

Bij die berekening is uitgegaan van een gemiddelde leerling-aandeel tussen 2007 en 2014 van het door EZ bekostigd onderwijs van 5,5%[11]. Deze aandelen brengen we in mindering op de realisatie van uitgaven aan OCW-mbo-instellingen en tellen we apart op bij de uitgaven aan het door EZ bekostigde mbo. Voor het door EZ bekostigde mbo gaat het om een relevant (substantieel) bedrag.

Het vo komt alleen in beeld bij aanvullende vergoeding experimenten VM2 en de plus-voorzieningen overbelaste jongeren. Het is bij deze regelingen niet mogelijk om te achterhalen welk deel van deze middelen bij het vo terechtkomt, omdat deze middelen regionaal en binnen samenwerkingsconstructies worden verdeeld. Het is daarom niet mogelijk hiervoor 'op te schonen'.

Tot slot zijn in de hoofdbekostiging middelen opgenomen voor huisvestingskosten voor het vo-deel van verticale scholengemeenschappen. In tegenstelling tot reguliere vo-scholen, zijn verticale scholengemeenschappen zelf verantwoordelijk voor hun gehele huisvesting. Dat betekent dat gemeenten geen zorgplicht dragen voor de nieuwbouw en uitbreiding van onderwijshuisvesting van het deel 'voortgezet onderwijs' binnen verticale scholengemeenschappen, waar ze dat wel doen voor 'reguliere' vo-scholen. Enkele instellingen ontvangen voor deze verantwoordelijkheid een rijksbijdrage in hun reguliere bekostiging. Voor een zuivere vergelijking zijn deze uitgaven in mindering gebracht op de uitgaven mbo door OCW in de verdere vergelijking.

EZ

EZ onderscheidt de volgende uitgaven aan het mbo, die terechtkomen bij de agrarische opleidingscentra (AOC).

1. Basisbekostiging mbo, bestaande uit middelen voor exploitatie, huisvesting, VOA, wachtgelden en gehandicaptenbeleid.
2. Aanvullende subsidies OCW-volgend
3. Aanvullende subsidies EZ vakdepartementaal

De voor mbo relevante uitgaven door EZ bevatten zowel een budget voor exploitatie en voor huisvesting, als een budget voor VOA en voor wachtgelden. De uitgaven aan wachtgelden gaan naar de AOC's en komen daarmee terecht in zowel het vo als in het mbo. EZ heeft in een toelichting aangegeven dat DUO het budget voor wachtgelden toedeelt naar sectoren op basis van de verhouding tussen de realisatiecijfers vmbo en mbo. In de uitgaven mbo nemen we daarom deze fractie van de uitgaven aan wachtgelden mee.

De aanvullende subsidies van EZ komen terecht in alle onderwijssectoren (vo tot en met wo) en gaan zowel naar onderwijsinstellingen (AOC's) als naar ondersteunende instellingen. De aanvullende onderwijssubsidies omvatten vakdepartementale middelen, zoals de 'groene plus'-middelen voor de door EZ bekostigde onderwijskolom, en uitgaven die worden gedaan conform OCW-regelingen (OCW-volgend). De regeling praktijkleren is in omvang de voornaamste post binnen de 'groene plus' middelen voor het mbo. EZ heeft aangegeven dat met deze middelen reguliere onderwijstaken worden bekostigd, die bij OCW onder de hoofdbekostiging vallen.

[11] Hierbij is ook gewogen voor de verhouding bol (1), bbl (0,6) en bol deeltijd (0,5). Deze methodiek maakt het mogelijk om een redelijk zuivere schatting te maken. Per regeling/jaar zal het daadwerkelijke bedrag of aandeel door EZ bekostigd mbo verschillen. Om dat volledig in kaart te brengen vraagt veel inspanningen, terwijl het resultaat waarschijnlijk dicht bij deze berekening zal uitkomen.

Overzicht
OCW kan in verband met wijzigingen in de indeling van de budgettaire tabel van de begroting alleen cijfers opleveren vanaf 2007. Tabel 3.1 geeft daarmee voor de periode 2007 tot en met 2014 een vergelijking van de rijksuitgaven aan het middelbaar beroepsonderwijs in beide domeinen. Een nadere uitsplitsing is te vinden in bijlage 3.

Tabel 3.1 Rijksuitgaven mbo 2007-2014, OCW en EZ, absolute bedragen x € 1 mln en index

Jaar	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
OCW								
Basis (in €)	2.570	2.688	2.829	2.798	2.848	2.930	2.977	2.990
Index	*100*	*105*	*110*	*109*	*111*	*114*	*116*	*116*
Aanvullende bekostiging	142	170	139	230	171	164	157	150
Totaal OCW (in €)	2.711	2.857	2.968	3.029	3.018	3.094	3.133	3.140
Index (2007=100)	*100*	*105*	*109*	*112*	*111*	*114*	*116*	*116*
EZ								
Basis (in €)	126	141	151	160	164	169	178	171
Index	*100*	*112*	*120*	*127*	*130*	*134*	*141*	*135*
Aanvullende subsidies EZ OCW-conform	2	2	3	6	6	6	8	10
Aanvullende subsidies OCW voor groen mbo	2	3	6	11	7	9	8	8
Aanvullende subsidies EZ vakdepartementaal	16	19	20	22	27	31	27	27
Totaal EZ (in €)	147	165	181	199	204	214	221	215
Index (2007=100)	*100*	*113*	*123*	*135*	*139*	*146*	*151*	*147*

Tabel 3.1 laat zien dat de totale uitgaven door OCW en EZ aan het mbo tussen 2007 en 2014 met 16 respectievelijk 47% gestegen zijn. Daarbij is de verhouding basisbekostiging en aanvullende bekostiging voor OCW gelijk gebleven, bij EZ is het aandeel aanvullende bekostiging toegenomen. EZ geeft aan dat deze bedragen voor de regeling praktijkleren tot en met 2010 onder meer oplopen vanwege de afbouw van de rechtstreekse bekostiging van de IPC.
Om een zuiverder beeld te krijgen, moeten we dit relateren aan de aantallen studenten. Dit zal in de volgende paragrafen worden gedaan. Verder is duidelijk dat EZ het groene mbo voor een groter deel via aanvullende middelen bekostigt.

3.2 Aantallen studenten 2004-2030

Het door EZ bekostigd mbo beslaat in 2014 ongeveer 5,5 % van alle mbo-studenten. Op basis van de referentieramingen en realisaties laat de volgende tabel de aantallen studenten zien voor 2004 t/m 2030. Hierbij hebben we een herberekening gemaakt naar kalenderjaar (zie paragraaf 1.4). Voor 2004 t/m 2014 gaat het om werkelijke aantallen (realisaties), vanaf 2015 betreft het ramingen. Per domein is het totaal aantal studenten aangegeven, een index daarvan en het aandeel bbl binnen het door OCW en EZ bekostigde mbo.

Tabel 3.2 Aantal studenten mbo (x 1000), naar sector en type inschrijving

Realisatie

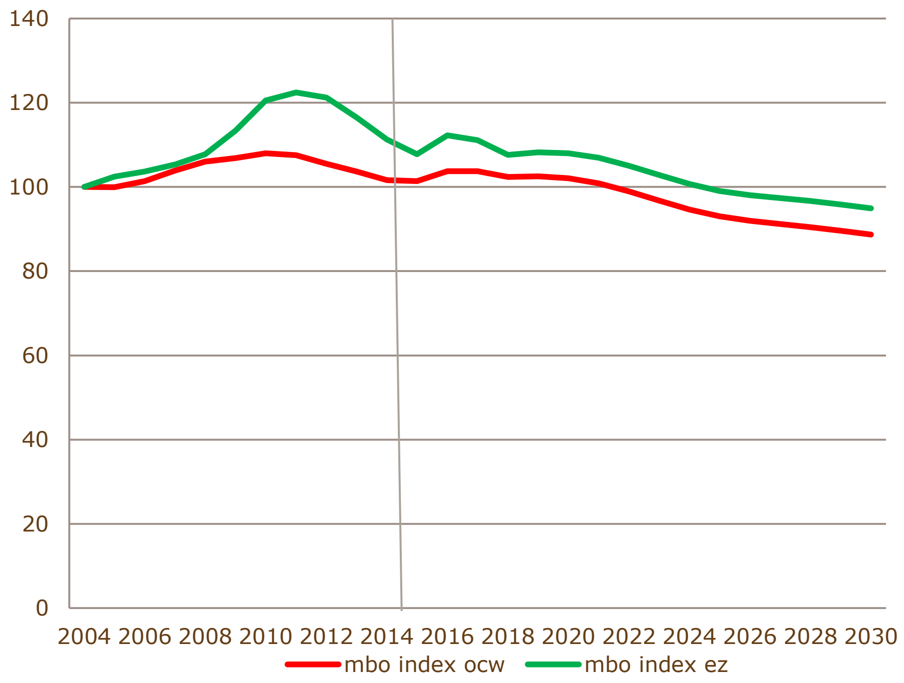
Jaar	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
mbo totaal OCW	451	451	457	469	478	482	487	485	476	468	458
mbo index ocw	*100*	*100*	*101*	*104*	*106*	*107*	*108*	*108*	*105*	*104*	*102*
aandeel bbl ocw	34%	30%	28%	30%	32%	33%	32%	31%	30%	27%	23%
mbo totaal EZ	25	25	25	26	27	28	30	30	30	29	27
mbo index ez	*100*	*102*	*104*	*105*	*108*	*113*	*121*	*122*	*121*	*117*	*111*
aandeel bbl ez	37%	36%	35%	35%	36%	39%	39%	38%	38%	34%	29%

Raming

Jaar	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*	*2020*	*2021*	*2022*	*2023*	*2024*	*2025*	*2026*	*2027*	*2028*	*2029*	*2030*
mbo totaal OCW	457	468	468	461	462	460	455	446	436	427	420	415	411	408	404	400
mbo index ocw	*101*	*104*	*104*	*102*	*103*	*102*	*101*	*99*	*97*	*95*	*93*	*92*	*91*	*90*	*90*	*89*
aandeel bbl ocw	21%	20%	20%	19%	19%	19%	19%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%
mbo totaal EZ	27	28	27	26	27	27	26	26	25	25	24	24	24	24	24	23
mbo index ez	*108*	*112*	*111*	*108*	*108*	*108*	*107*	*105*	*103*	*101*	*99*	*98*	*97*	*97*	*96*	*95*
aandeel bbl ez	25%	27%	28%	29%	29%	29%	29%	29%	29%	30%	30%	30%	30%	30%	30%	30%

Onderstaande figuur geeft de ontwikkeling van het totale aantal studenten in door OCW en EZ bekostigd grafisch weer.

Figuur 3.1 Realisatie en prognose studentontwikkeling mbo OCW en EZ 2004-2030 (index, 2004=100)



Bron: RR2014, bewerking Panteia

Vanaf 2004 nam het aantal studenten in het door OCW bekostigde mbo tot 2010 toe om daarna weer licht te dalen. Het aantal studenten in door EZ bekostigd mbo is tot en met 2011 relatief sterker toegenomen, maar daalt sindsdien ook. In het door EZ

bekostigd mbo zijn de leerlingaantallen vooral tussen 2008 en 2012 relatief sterker gestegen. Voor de toekomst wordt voor beide domeinen een krimp van het aantal studenten voorzien, die grotendeels parallel verloopt.

3.3 Uitgaven per student

Als we de uitgaven delen door het aantal studenten komen we voor het mbo op de uitgaven per student. Die presenteren we hieronder in verschillende varianten.

3.3.1 Uitgaven EZ en OCW als geheel

Als we de totale uitgaven zoals die in tabel 3.1 zijn opgenomen delen door het totaal aantal studenten per domein (3.2) komen we voor het mbo op een bruto vergelijking van uitgaven per student.

Tabel 3.3 Totale uitgaven per mbo-student, EZ en OCW, 2007-2014, in euro's en index

Jaar	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
Basis OCW (in €)	5.483	5.623	5.872	5.746	5.871	6.161	6.367	6.529
Aanvullend OCW (in €)	302	355	289	473	352	345	335	327
Totaal OCW (in €)	5.785	5.977	6.161	6.220	6.222	6.506	6.702	6.855
***Index** OCW*	*100*	*103*	*106*	*108*	*108*	*112*	*116*	*118*
Basis EZ (in €)	4.874	5.322	5.417	5.397	5.440	5.665	6.198	6.235
Aanvullende subsidies EZ OCW-conform (in €)	66	82	97	129	152	189	269	348
Aanvullende bekostiging OCW voor groen mbo (in €)	91	124	206	374	220	293	290	289
Aanvullende subsidies EZ vakdepartementaal (in €)	627	704	732	733	906	1.028	956	975
Totaal EZ (in €)	5.659	6.233	6.477	6.697	6.780	7.190	7.718	7.846
***Index** EZ*	*100*	*110*	*114*	*118*	*120*	*127*	*136*	*139*

De totale uitgaven per student in het door EZ bekostigde mbo lagen in 2007 lager dan in het door OCW bekostigde mbo, maar de totale uitgaven per student in de jaren daarna liggen tot 1.000 euro per leerling hoger.
De omvang van de basisbekostiging per student in het mbo ligt voor EZ over de hele periode lager dan bij OCW. Daar tegenover staat een aanzienlijk groter en groeiend bedrag per leerling waarmee EZ de mbo-instellingen aanvullend bekostigt.

3.3.2 Vergelijking relevante uitgaven naar gewogen studenten

Het door EZ bekostigde mbo is echter niet zonder meer vergelijkbaar met het door OCW bekostigde mbo. Er zijn onderliggende verschillen tussen de twee domeinen die verschillen in uitgavenniveaus en ontwikkeling verklaren dan wel rechtvaardigen. Het gaat daarbij om verschillen in drie factoren:

1. deelname aan opleidingstypes (bol, bbl, deeltijd bol)

Voor deze factor kunnen we corrigeren. Daartoe delen we de uitgaven door een gewogen studentenaantal. Bbl-studenten tellen we hierbij in beide domeinen voor 0,6 mee, en deeltijd bol studenten voor 0,5, conform de berekening van het macrobudget door OCW en EZ.

2. deelname aan opleidingen op niveau 1 en 2 (op basis waarvan de VOA-middelen in de lumpsum worden verdeeld)

Met deze factor kunnen we rekening houden door de VOA-middelen buiten de vergelijking te houden.

3. prijsfactoren van opleidingen

Het is niet goed mogelijk om de uitgaven per leerling over de onderzochte periode te corrigeren voor het relatieve belang van prijsfactoren. Prijsfactoren van opleidingen wegen voor verschillen in onderliggende kostenstructuren van opleidingen binnen de bekostiging van instellingen. Tot aan 2015 waren de prijsfactoren binnen de twee domeinen niet vergelijkbaar. De prijsfactorenrange van EZ liep van 1,0 tot en met 1,16, bij OCW van 1,0 tot en met 1,7. Hierdoor is een onderling historisch vergelijk tussen de sectoren op dit punt niet mogelijk.
Na de recente harmonisatie van de prijsfactoren, die bepalend is voor de bekostiging vanaf 2015, zijn de ranges van de prijsfactoren in beide domeinen wel gelijk. De door EZ bekostigde opleidingen zijn daarbij 'ingedeeld' in prijsfactoren die bij OCW in gebruik zijn, met als doel voor EZ om de groene opleidingen vergelijkbaar te maken met de andere opleidingen.
De methodiek van het toedelen van prijsfactoren aan specifieke opleidingen is daarmee niet hetzelfde voor de twee domeinen[12].

Tabel 3.4 corrigeert voor de eerste factor (deelname aan opleidingstypes). Tabel 3.4a corrigeert voor factor 1 én 2, door naast de correctie van tabel 3.4 ook de VOA-middelen buiten beschouwing te laten.

Tabel 3.4 Uitgaven per student, gewogen voor deelname bol/bbl/deeltijdbol - naar jaar in euro's en index

	2007	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
Basis OCW (in €)	6.293	6.514	6.824	6.650	6.761	7.032	7.170	7.216
Totaal OCW (in €)	6.640	6.925	7.160	7.198	7.166	7.426	7.548	7.577
Index	*100*	*104*	*108*	*108*	*108*	*112*	*114*	*114*
Basis EZ (in €)	5.674	6.236	6.415	6.423	6.442	6.688	7.202	7.059
Totaal EZ (in €)	6.587	7.303	7.671	7.970	8.030	8.488	8.969	8.883
Index	*100*	*111*	*116*	*121*	*122*	*129*	*136*	*135*

Bron: data OCW en EZ, berekening Panteia

Tabel 3.4a Uitgaven per student, gewogen voor deelname bol/bbl/deeltijdbol, VOA-middelen buiten beschouwing - naar jaar in euro's en index

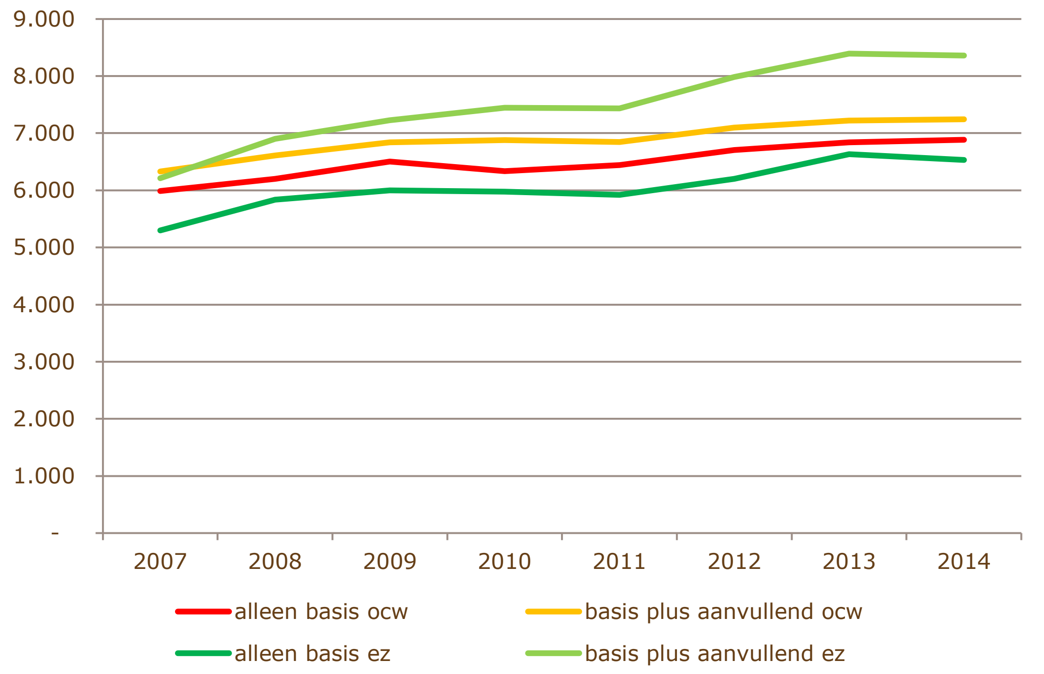
	2007	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
Basis OCW (in €)	5.985	6.199	6.502	6.333	6.442	6.706	6.842	6.883
Totaal OCW (in €)	6.332	6.610	6.837	6.880	6.847	7.100	7.220	7.244
Index	*100*	*104*	*108*	*109*	*108*	*112*	*114*	*114*
Basis EZ (in €)	5.301	5.836	6.000	5.974	5.921	6.203	6.630	6.532
Totaal EZ (in €)	6.214	6.902	7.227	7.444	7.434	7.986	8.390	8.357
Index	*100*	*111*	*116*	*120*	*120*	*129*	*135*	*134*

[12] Overigens constateerde de commissie herziening prijsfactoren mbo in 2014 dat ook *binnen* het OCW-domein niet goed kan worden vastgesteld in hoeverre de prijsfactoren aansluiten bij de huidige kostprijs van opleidingen ("Prijsfactoren onder de loep, Op weg naar een robuust prijsfactorenmodel in het mbo", p.4).

Het beeld van uitgaven per leerling blijft grotendeels gelijk aan de vergelijking in tabel 3.3. De correctie voor bol/bbl vergroot het verschil in uitgaven per student tussen EZ en OCW iets, omdat het groen mbo relatief wat meer bbl-studenten heeft. De correctie voor VOA werkt de andere kant op, omdat het groen mbo ook net iets meer studenten op niveau 1 en 2 heeft dan het door OCW bekostigde mbo.

De volgende figuur geeft de ontwikkelingen weer van de bedragen uit tabel 3.4a (dus gecorrigeerd voor deelname bol/bbl/deeltijdbol en exclusief VOA).

Figuur 3.2 Uitgaven mbo per gewogen student



Bron: Berekening Panteia obv gegevens OCW en EZ

De uitgaven per gewogen student liggen hoger dan de bruto vergelijking, omdat bbl-studenten minder zwaar meetellen (noemer wordt kleiner). Net als in de eerste vergelijking is te zien dat de totale uitgaven per student in het door EZ bekostigde mbo alleen in 2007 lager liggen dan in het door OCW bekostigde mbo, maar dat de totale uitgaven per student in alle opvolgende jaren hoger liggen voor EZ.

Het bedrag basisbekostiging per student ligt ook na weging voor EZ lager dan voor OCW, waarbij de ontwikkeling gelijk opgaat. De omvang van de aanvullende bekostiging per gewogen student is in het groen mbo groter dan voor het door OCW bekostigde mbo. Daarbij neemt de aanvullend bekostiging in relatieve omvang na 2008 steeds toe, waardoor de totale uitgaven per gewogen student voor het door EZ bekostigde mbo na 2008 steeds verder uitkomen boven die van OCW, tot ruim € 1.100 meer in 2014. Dit wordt tot 2010 deels verklaard door een wijziging in de bekostigingswijze van het praktijkleren. Een deel van deze aanvullende middelen (de vakdepartementale aanvullende bekostiging) vervalt vanaf 2016. De stijging bij EZ in 2012 en 2013 wordt

deels veroorzaakt door de vertraagde doorwerking in de bekostiging van de dalende studentenaantallen vanaf 2011 (zie ook bijlage 1).

3.4 Aanpassing macrokader

In het mbo is vanaf 2001 tot en met 2014 één model gehanteerd om jaarlijks het macrobudget vast te stellen. Mbo-instellingen worden echter vanuit twee afzonderlijke macrobudgetten bekostigd: één voor ROC's en vakinstellingen, en één voor AOC's. Beide budgetten zijn opgebouwd uit het oorspronkelijk budget vanaf het jaar 1999 en toegevoegde in- en extensiveringen en de budgettaire implicaties naar aanleiding van de jaarlijkse referentieraming. Jaarlijks wordt in het voorjaar de omvang van het macrobudget afgestemd op de nieuwe referentieraming. Zie hiervoor verder hoofdstuk 6. In de opbouw van het macrokader treden wel enkele verschillen op.

Opbouw macrokader OCW
Het macrobudget voor exploitatie wordt vastgesteld op basis van het aantal bekostigde studenten in het mbo in jaar t-2, vermenigvuldigd met de actuele prijs.
De actuele prijs is een gedifferentieerde afhankelijke prijs. Er bestaan verschillende prijzen voor bol, bbl en deeltijd-bol. De actuele prijs voor de exploitatie wordt berekend door het exploitatiebudget van de lumpsum te delen door het totaal aantal gewogen bekostigde studenten. Deze weging vindt plaats met behulp van een prijsfactor voor de opleiding en een leerwegfactor (voor bol, bbl en deeltijd-bol).

Alleen de hoogte van het exploitatiebudget is leerlingafhankelijk in het door OCW bekostigd mbo. De budgetten voor wachtgelden, huisvesting, VOA en gehandicapten zijn bij OCW leerling-onafhankelijk. Het gaat om vaste bedragen voor huisvesting (historisch ontstaan, met inflatieaanpassing, in 2014 € 235 miljoen), wachtgelden (historisch gegroeid, met inflatieaanpassing, in 2014 € 100 miljoen voor OCW-instellingen) en VOA (met inflatieaanpassing, vast bedrag verdeeld op basis van de onderkant van het mbo, in 2014 was dit 138 miljoen).

Opbouw macrokader EZ
EZ volgt een eigen berekeningswijze bij het wijzigen van het macrobudget. Uitgangspunt zijn de relevante studenten in jaar t-2. Voor zover men op de hoogte is, worden alle in- en extensiveren OCW-conform doorgevoerd, zoals bijvoorbeeld de taakstellingen op basis van het lenteakkoord en de teruggave van de prijsbijstelling na het Nationaal Onderwijsakkoord. Daarbij gaat EZ bij wijzigingen uit van de prijs per student in het jaar daarvoor, waardoor niet zozeer de prijs per student gelijk is, als wel de ontwikkeling daarin. Beide departementen hanteren een ander historisch prijsniveau als uitgangspunt.

Bij de opbouw van het macrokader is de omvang van het huisvestingsbudget en het budget VOA bij EZ (in tegenstelling tot OCW) leerlingafhankelijk - in ieder geval sinds 2000. Uitgangspunt is voor EZ dat het groen mbo hetzelfde bedrag krijgt voor VOA per leerling als het door OCW bekostigde mbo. OCW kent een vast budget voor VOA, en slaat dit om over het relevante aantal studenten (met wegingsfactor 0,4 voor niveau 2 studenten). Uit deze berekening volgt een prijs voor niveau 1 en 2 studenten. Deze 'OCW-prijs' wordt voor EZ pas achteraf bekend, waarna EZ deze overneemt voor het vaststellen van het VOA budget.
Samengevat, bij OCW is het budget vast en de VOA-prijs de uitkomst. Bij EZ is de prijs vast en het budget de uitkomst. Omdat het aandeel niveau 1 en 2 studenten sinds 2009 in het door OCW bekostigde mbo sterker is gedaald dan bij het groen mbo, betekent dit dat het EZ VOA-budget relatief sterker is gestegen na 2009. Het door EZ

bekostigd mbo is voor een groter deel van het berekende macrobudget afhankelijk van ontwikkelingen in aantallen leerlingen. Het budget voor wachtgelden is net als bij OCW leerling-onafhankelijk.

3.5 Verdeling van het budget

De bekostiging in het mbo betreft het verdeelsysteem waarbij de twee landelijke macrobudgetten verdeeld worden over de relevante instellingen. Deze verdeling gebeurt in beide mbo-domeinen in principe volgens hetzelfde bekostigingsmodel, zoals vastgelegd in de uitvoeringsbesluit WEB. De verdeling van de hoofdbekostiging geschiedt langs de volgende lijnen:

- De rijksbijdrage van een instelling wordt berekend op grond van de gegevens van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarop de rijksbijdrage betrekking heeft (t-2 bekostigingssystematiek).
- Elke instelling ontvangt dat deel uit het macrobudget voor exploitatiekosten dat overeenkomt met haar aandeel in het totaal van het aantal ingeschreven studenten (gewogen voor deelnemerswaarde) en het aantal afgegeven diploma's (gewogen voor diplomawaarde). DUO voert dit uit en berekent op basis van het beschikbare budget (macrokader) per domein de deelnemerswaarde (= aantallen x weging bol/bbl x prijsfactoren) en de basisprijzen (= budget / deelnemerswaarde).
- De rijksbijdrage omvat ook een budget voor gehandicaptenbeleid, dat zowel door OCW als EZ verdeeld wordt op basis van het aandeel van de instelling in de totale exploitatiekosten mbo.
- De rijksbijdrage voor huisvesting is gebaseerd op het aandeel in de exploitatiekosten maal het beschikbare macrobudget voor huisvesting. AOC's ontvangen tevens een (additionele) rijksbijdrage voor huisvestingskosten voor het vbo, een aantal verticale scholengemeenschappen (ROC's met vo) ontvangt deze bijdrage ook. Deze huisvestingsmiddelen zijn in mindering gebracht op de uitgaven van EZ.
- De rijksbijdrage voor VOA wordt zowel door OCW als EZ verdeeld op basis van het aandeel (gewogen) VOA-studenten voor de instelling.
- Tot en met het jaar 2014 gold een gezamenlijk wachtgeldbudget voor OCW en EZ. Dit gezamenlijk budget is vastgesteld door de afzonderlijke budgetten op te tellen. Dat gezamenlijk budget wordt verdeeld over alle AOC's, ROC's en vakinstellingen op basis van het aandeel in de exploitatiekosten mbo, inclusief vbo door EZ bekostigd en het educatiebudget van OCW.

Daarnaast is er specifieke aanvullende bekostiging vanuit OCW en EZ. OCW kent alleen aanvullende bekostiging voor het gehele (OCW- én EZ-) mbo, waarbij het budget voor door EZ bekostigde instellingen zowel bij OCW als bij EZ kan staan. EZ kent alleen aanvullende bekostiging/vakdepartementale subsidies aan AOC's.

3.6 Conclusies

- De totale uitgaven tussen 2007 en 2014 voor het door OCW en EZ bekostigde mbo zijn met 16 respectievelijk 47% gestegen.
- In het door EZ bekostigd mbo zijn de studentenaantallen de afgelopen jaren relatief sterker gestegen dan in het door OCW bekostigde mbo.
- Voor de toekomst wordt voor beide domeinen een krimp van het aantal studenten voorzien, die grotendeels parallel verloopt.
- In het mbo zijn de uitgaven van OCW en EZ in 2007 ongeveer gelijk, maar deze stijgen bij EZ sterker dan OCW. De stijging bij EZ in 2012 en 2013 is deels te ver-

klaren door de (2 jaar) vertraagde doorwerking van de dalende studentenaantallen vanaf 2011.

- Een goede vergelijking van de uitgaven corrigeert voor relatieve deelname aan opleidingstypes en het kostenniveau van opleidingen. Dat laatste is niet mogelijk omdat de prijsfactoren binnen het door EZ en OCW bekostigde mbo niet vergelijkbaar zijn.
- Na het corrigeren voor relevante spreiding over opleidingstypen (niveau 1 en 2 en bol, bbl of deeltijd) liggen ook de gewogen totale uitgaven per student in het door EZ bekostigd mbo sinds 2008 hoger dan in het door OCW bekostigde mbo.
- EZ financiert het mbo voor een groter deel via aanvullende, deels leerlingonafhankelijke middelen (subsidies) dan OCW. De beschikbare basisbekostiging per student in het mbo ligt voor EZ lager dan bij OCW. De aanvullende bekostiging per student is bij EZ groter en sneller toegenomen dan bij OCW. Dit wordt deels verklaard door een wijziging in de bekostigingswijze van het praktijkleren.
- In de opbouw van het macrokader verschillen OCW en EZ in gehanteerde aanpak. OCW hanteert op onderdelen een vast budget, waarbij de prijs de uitkomst is. Voor EZ is die prijs vast en het budget de uitkomst. Het deel hoofdbekostiging van EZ is daarmee voor een groter deel afhankelijk van ontwikkelingen in aantallen leerlingen.
- De bekostigingssystematiek tussen de twee domeinen is gelijk.

4 Hoger beroepsonderwijs

4.1 Uitgaven 2004-2014

De rijksuitgaven aan het hoger beroepsonderwijs voor de ministeries van OCW en EZ (voorheen LNV/ELI) in de periode 2004 t/m 2014 staan in tabel 4.1. De subsidies konden bij EZ voor 2004 niet worden geleverd. Daardoor is het vergelijken (en indexeren) van totalen pas mogelijk vanaf 2005.

Een korte toelichting bij de twee categorieën uit de tabel:
1. Basisbekostiging
Dit is de lumpsum die naar hbo-instellingen gaat vanuit beide ministeries. Dit is inclusief de middelen voor 'hbo-onderzoek', d.w.z. 'ontwerp en ontwikkeling' vanaf 2011 (€ 70 miljoen bij OCW in 2011, € 69 miljoen in volgende jaren). Ook de prestatiebekostiging (€ 52 miljoen in 2012, oplopend naar € 170 miljoen) zit in dit bedrag, evenals huisvesting en de 'regeling tweede graden hbo en wo' (die bij OCW in 2011, 2012 en 2013 een subsidieregeling was, bij EZ niet).

2. Subsidies instellingen
Dit zijn de subsidies die *direct naar hbo-instellingen gaan* (niet per se naar alle instellingen, het zijn immers subsidies).
Bij OCW gaat het om landelijke programma's zoals Sirius en Ruim baan voor talent, naast specifieke subsidies voor opleidingen en instellingen.
Voor door EZ bekostigd hbo zijn de grootste subsidieposten praktijkleren (€ 3,5 miljoen in 2008), de door EZ bekostigde lerarenopleiding en door EZ bekostigde lectoren. We zien dat bij EZ een beduidend groter deel van rijksbijdragen aan instellingen via subsidies loopt dan bij OCW.
Bij EZ zijn de subsidies gesplitst in 'OCW-volgend' en 'vakdepartementaal'. De vakdepartementale subsidies omvatten onder meer internationaal onderwijs[13], lectoraten (ontwerp en ontwikkeling), de school als kenniscentrum en bouwimpuls.

[13] Bij OCW was internationaal onderwijs in de periode tót 2008 ook via aparte subsidies gefinancierd; deze zijn opgeteld bij de lumpsum om op een basisbedrag uit te komen; zie paragraaf 5.1. Op grond van de wensen van de klankbordgroep zijn alle vakdepartementale subsidies in één categorie ondergebracht. Hierdoor zijn basisbekostiging OCW en EZ nu minder goed vergelijkbaar.

Tabel 4.1 Rijksuitgaven hbo 2004-2014, OCW en EZ, Absolute bedragen x € 1 miljoen en index

Jaar	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
Basis OCW (in €)	1.657	1.721	1.776	1.928	2.064	2.223	2.379	2.455	2.480	2.563	2.686
Index	*100*	*104*	*107*	*116*	*125*	*134*	*144*	*148*	*150*	*155*	*162*
Subsidies instellingen OCW (in €)	0	2	3	1	2	1	7	3	3	2	1
Totaal OCW (in €)	1.657	1.723	1.779	1.929	2.066	2.224	2.386	2.459	2.483	2.565	2.688
Index		*100*	*103*	*112*	*120*	*129*	*138*	*143*	*144*	*149*	*156*
Basis EZ (in €)	55	55	54	57	60	63	65	67	78	79	84
Index	*100*	*100*	*98*	*104*	*109*	*115*	*118*	*123*	*142*	*144*	*154*
Subsidies instell. EZ: OCWvolg. (in €)	onbekend	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0
Subsidies instell. EZ: vakdep. (in €)	onbekend	2	2	3	8	15	15	11	6	7	7
Totaal EZ (in €)	onb.	59	56	62	71	79	79	78	84	86	92
Index		*100*	*96*	*106*	*121*	*134*	*136*	*133*	*143*	*147*	*157*

Bron: Panteia, op basis van gegevens OCW en EZ

We zien aan de indexen dat voor door EZ bekostigd en door OCW bekostigd hbo de totale uitgaven in 2014 ongeveer anderhalf maal zo groot zijn als in 2005.
Bij OCW en EZ verschilt de ontwikkeling van jaar op jaar, maar is deze over de gehele periode nagenoeg gelijk.
Om een zuiverder beeld te krijgen, moeten we deze bedragen relateren aan de aantallen studenten. Dit zal in de volgende paragrafen worden gedaan.

4.2 Aantallen studenten 2004-2030

Op basis van de referentieramingen en realisaties laat de volgende tabel de studentenaantallen zien voor 2004 t/m 2030. Voor 2004 t/m 2014 gaat het om werkelijke studentenaantallen (realisaties), vanaf 2015 betreft het ramingen.

De aantallen studenten zijn van de ramingen en realisaties (per 1 oktober) omgerekend naar kalenderjaar (zie paragraaf 1.3). De tabel geeft de *totale* studentenaantallen in het hbo: voltijd en deeltijd, bachelor en master, Nederlandse, EER- en niet-EER-studenten[14].

[14] Bijlage 5 geeft een overzicht van aantallen niet-EER studenten voor het door EZ bekostigd en door OCW bekostigd hbo en wo.

Tabel 4.2 Aantal studenten, door EZ bekostigd en door OCW bekostigd hbo; 2004-2030, aantallen x 1.000

(realisatie)

Jaar	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*
Studenten hbo OCW	329,7	340,5	350,7	360,3	368,9	381,2	398,3	409,4	413,5	417,9
Index	*100*	*103*	*106*	*109*	*112*	*116*	*121*	*124*	*125*	*127*
Studenten hbo EZ	8,8	8,7	8,5	8,2	8,0	8,2	8,6	9,0	9,2	9,5
Index	*100*	*99*	*97*	*93*	*91*	*93*	*98*	*102*	*105*	*109*

(raming)

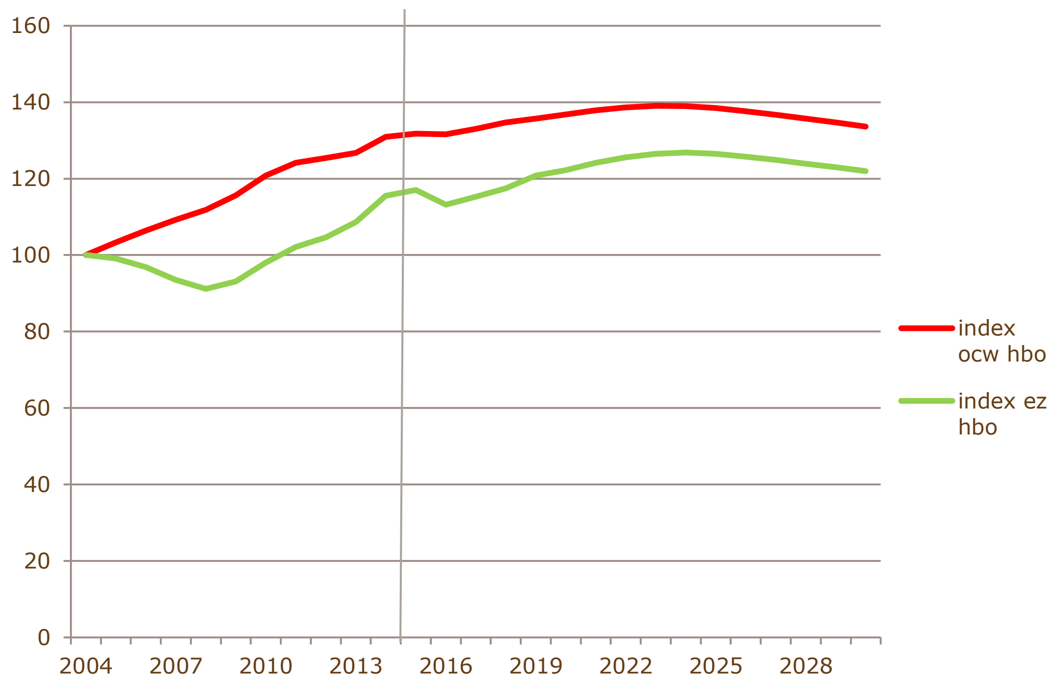
Jaar	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*	*2020*	*2021*	*2022*	*2023*
Studenten hbo OCW	431,7	434,5	433,9	438,6	431,7	447,5	451,2	454,7	457,3	458,7
Index	*131*	*132*	*132*	*133*	*131*	136	137	138	139	139
Studenten hbo EZ	10,1	10,3	9,9	10,1	10,1	10,4	10,5	10,6	10,8	10,8
Index	*115*	*117*	*113*	*115*	*115*	121	122	124	126	126

(raming)

Jaar	*2024*	*2025*	*2026*	*2027*	*2028*	*2029*	*2030*
Studenten hbo OCW	458,6	456,9	454,2	451,0	447,7	444,3	440,7
Index	139	138	138	137	136	135	134
Studenten hbo EZ	10,9	10,8	10,8	10,7	10,6	10,5	10,5
Index	127	126	126	125	124	123	122

Bron: Panteia, op basis gegevens Referentieramingen

Figuur 4.1 Ontwikkeling studentenaantallen hbo OCW en EZ
2004-2014 (realisatie), 2015-2030 (raming)



We zien over de afgelopen jaren dat het door OCW bekostigd hbo groeide; het door EZ bekostigd hbo liet eerst een daling zien, maar vertoont sinds 2009 weer groei. Voor de toekomst wordt voor beide groei voorzien, met een piek rond 2022-24, waarna de aantallen licht dalen.

4.3 Uitgaven per student

4.3.1 Uitgaven EZ en OCW als geheel

Als we de uitgaven uit tabel 4.1 delen door het aantal studenten van door EZ bekostigd en door OCW bekostigd onderwijs in datzelfde jaar (4.2) komen we voor het hbo op de uitgaven per student. De gedachte achter deze methode is dat de instellingen in een bepaald jaar rijksbijdragen krijgen en daar de studenten in dat jaar mee moeten bedienen. Deze uitgaven per student presenteren we hieronder in verschillende varianten: basisbekostiging, subsidies en de totale uitgaven (zie ook tabel 4.1).

Tabel 4.3 Uitgaven per student, 2004-2014, door EZ bekostigd en door OCW bekostigd hbo

Jaar	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
Basis OCW (in €)	5.025	5.055	5.064	5.352	5.596	5.831	5.973	5.997	5.999	6.134	6.223
Index	*100*	*101*	*101*	*106*	*111*	*116*	*119*	*119*	*119*	*122*	*124*
Subsidies OCW (in €)	0	6	8	4	4	3	17	8	7	5	3
Totaal OCW (in €)	5.025	5.060	5.071	5.355	5.600	5.834	5.989	6.005	6.005	6.139	6.226
Index		*100*	*102*	*108*	*113*	*117*	*121*	*121*	*121*	*124*	*125*
Basis EZ (in €)	6.267	6.295	6.330	6.948	7.502	7.767	7.514	7.527	8.509	8.333	8.336
Index	*100*	*100*	*101*	*111*	*120*	*124*	*120*	*120*	*136*	*133*	*133*
Subsidies EZ OCW-volgend	onb	255	9	273	303	49	0	€ 0	0	0	0
Subsidies EZ vakdep.	onb.	186	280	364	1.041	1.809	1.722	1.192	632	721	718
Totaal EZ (in €)	onb.	6.736	6.619	7.585	8.846	9.625	9.236	8.719	9.141	9.053	9.054
Index		*100*	*98*	*113*	*131*	*143*	*137*	*129*	*136*	*134*	*134*

Bron: Panteia, op basis van gegevens OCW en EZ

We zien een stijging van de OCW-uitgaven per student, het sterkst tussen 2006 en 2009, waarna stabilisering en een lichte stijging te zien is.
Bij EZ is er een sterke stijging tussen 2006 en 2009, waarna het niveau weer iets zakt en vrijwel stabiel blijft tot en met 2014. Over de hele periode zijn de uitgaven bij EZ wat sterker gestegen dan bij OCW.
In de basisbekostiging is te zien dat de uitgaven per student voor EZ substantieel hoger zijn dan voor OCW; dit verschil wordt nog versterkt door de vakdepartementale subsidies. Een deel van de verklaring voor het verschil is het feit dat de studenten in het door EZ bekostigde hbo ‘hoogbekostigd’ zijn, evenals in de sectoren kunst en techniek (door OCW bekostigd). Dat wil zeggen dat in de bekostiging de prijs per student 1,28 maal zo hoog is als die voor een ‘laagbekostigde’ student. De volgende paragraaf corrigeert hiervoor.

4.3.2 Vergelijking HAS met hbo techniek

In tabel 4.3 kunnen de uitgaven per student voor het gehele door EZ bekostigd hbo vergeleken worden met het gehele door OCW bekostigd hbo.
Het door EZ bekostigd hbo is echter niet zonder meer vergelijkbaar met het gemiddelde van het door OCW bekostigd hbo. We constateerden al dat het ‘groen’ hbo hoogbekostigd is. In die zin is het vergelijkbaar met bijvoorbeeld hbo-techniek- en kunstopleidingen. Binnen de hoogbekostigde opleidingen lijkt het door EZ bekostigd onderwijs qua inhoud en ‘materiaalgebruik’ meer op techniek[15] dan op bijvoorbeeld het kunstonderwijs.

[15] Uniek is het groen onderwijs in het gebruik van ‘levende have’ als materiaal.

In deze paragraaf maken we daarom een vergelijking van het door EZ bekostigd onderwijs (oftewel een 'gemiddelde HAS') met het techniekonderwijs (een fictieve 'gemiddelde HTS'). Zo kunnen we 'hoogbekostigd' met 'hoogbekostigd' vergelijken, en bezien in hoeverre de uitgaven voor 'hbo groen' en 'hbo techniek' een vergelijkbare ontwikkeling kennen.

De uitgaven voor de 'gemiddelde HAS' zijn gelijk aan de som van alle instellingsbijdragen aan HASsen gedeeld door alle studenten aan de HASsen.
Een obstakel voor het vergelijken is dat het door EZ bekostigd onderwijs wél aan monosectorale hogescholen worden gegeven, maar techniekonderwijs in multisectorale hogescholen. De uitgaven voor een fictieve 'gemiddelde HTS' zijn daarom als volgt berekend. Van alle OCW-bekostigde hogescholen is het aandeel techniekstudenten van het totaal aantal studenten per jaar in kaart gebracht. De som van de aandelen techniekstudenten maal de totale rijksbijdrage van de instelling voor al deze hogescholen geeft de uitgaven voor de 'totale HTS'[16]. Delen we dit bedrag door het totaal aantal techniekstudenten, dan krijgen we de uitgaven per student voor een fictieve 'gemiddelde HTS'. Zowel techniekstudenten als HAS-studenten tellen als hoogbekostigd (1,28 student) mee in het verdelen van het macrobudget. Bij HAS hoeven we hier niet voor te corrigeren, maar bij de overige hogescholen laten we deze studenten dus als 1,28 student meetellen.

Aangezien de specificatie van instellingsbijdragen in hbo en wo voor door EZ bekostigd én door OCW bekostigd alleen beschikbaar is vanaf 2010, en het 1cijferHO-bestand dat we voor studentenaantallen gebruiken tot 2012 gaat, maken we de vergelijking voor de periode 2010-2012.
De resultaten staan in de volgende tabel.

Tabel 4.4 Rijksbekostiging per student, 'gemiddelde HAS' en 'gemiddelde HTS', 2010-2012

NB het gaat hier uitsluitend om de bekostiging voor zover deze is meegenomen in de bekostigingstabellen, en om studentenaantallen uit 1cijferHO (tellingen 1 oktober van jaar t, niet gecorrigeerd voor kalenderjaar). Dat verklaart dat de bedragen voor de 'gemiddelde HAS' afwijken van de uitgaven per student uit tabel 4.3. En het zorgt voor een breuk tussen 2010 en 2011, vanwege een andere berekeningswijze. Het gaat hier om een indicatieve vergelijking tussen HAS en hbo-techniek.

Jaar		*2010*	*2011*	*2012*
Aantal studenten techniek		66.225	62.771	64.215
rijksbekostiging per student techniek	€	6.088	6.819	6.898
Aantal studenten HAS		8.513	8.839	9.029
rijksbekostiging per student HAS	€	7.149	7.729	7.950

Bron: Panteia, op basis van gegevens OCW (bekostiging en 1cijferHO)

De afstand tussen HAS en techniekopleidingen is (vooral omdat beide hoogbekostigd zijn) kleiner dan tussen HAS en OCW-hbo gemiddeld. Wel zien we dat ook hier de EZ-rijksbijdrage hoger is dan de OCW-rijksbijdrage aan een 'gemiddelde HTS'. Een grotere 'vaste voet' (zie paragraaf 4.5) is een mogelijke verklaring voor het hogere bedrag per HAS-student t.o.v. hbo techniek.

[16] Dit is dus inclusief het bedrag aan 'vaste voeten' van de betrokken hogescholen, naar rato van het aandeel techniekstudenten. De interne verdeelsystematiek binnen de hogescholen is onbekend, dus het is zeker denkbaar dat de technische opleidingen meer of juist minder ontvangen dan op grond van hun aandeel studenten.

4.4 Aanpassing macrokader

De algemene beschrijving van het proces van aanpassing van het macrokader (het totale budget dat aan onderwijs besteed wordt bij respectievelijk OCW en EZ) wordt in hoofdstuk 6 gegeven.
Voor het hbo geldt dat aantallen studenten zoals voorspeld door de referentieramingen leidend zijn voor de aanpassing van het macrobudget. Belangrijk hierbij is het aandeel studenten van buiten de Europese Economische Ruimte. Sinds 2009 worden niet-EER-studenten in het hbo (en wo) niet meer bekostigd boven het niveau van 2006. Dat wil zeggen: als het aantal niet-EER-studenten hoger is dan in 2006, dan worden die studenten buiten beschouwing gelaten bij het berekenen van het nieuwe macrobudget. Dit geldt voor zowel door EZ bekostigd als door OCW bekostigd hbo.

4.5 Verdeling van het budget

De verdeling van het macrobudget in door EZ bekostigd en door OCW bekostigd hbo gebeurt volgens hetzelfde bekostigingsmodel, dat te vinden is in de Regeling Financiën Hoger Onderwijs, en regelmatig (enkele malen per jaar) wordt aangepast. De basisparameters zijn gelijk. Daarnaast kunnen er specifieke financiële impulsen vanuit OCW of EZ zijn die alleen voor door EZ bekostigd of door OCW bekostigd gelden.

De verdeling van het budget geschiedt, voor EZ én OCW, langs de volgende lijnen:
- Er is een bedrag binnen het macrokader dat wordt verdeeld aan de hand van gegevens over *studenten*: de aantallen studenten (op 1 oktober van jaar t-2) tellen mee als laag-, hoog- en top-bekostigd. Overigens worden sommige studenten niet bekostigd, bijv. studenten die langer dan het nominaal aantal jaar staan ingeschreven).
- Daarnaast zijn er 'vaste voeten': een deel in de vorm van *bedragen* en een deel dat volgens een sleutel over alle hbo-instellingen (waarbij OCW en EZ apart worden genomen) verdeeld wordt, de zogenoemde *onderwijsopslagpercentages.*

De volgende tabel geeft een indruk van het aandeel 'vaste voet' in het door EZ bekostigd en door OCW bekostigd hbo. De percentages zijn berekend door alle niet-studentgebonden bedragen (onderwijsopslag in bedragen en percentages, ontwerp en ontwikkeling) te delen door het totaal van de onderwijsbijdrage plus ontwerp en ontwikkeling.
Deze berekening kan worden gemaakt vanaf 2010. Voor die tijd bestond er een ander bekostigingsstelsel met andere parameters (o.a. eerstejaars studenten).

Tabel 4.5 Niet-studentgebonden aandeel rijksbijdrage hbo, 2010-2014

Jaar	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
Door OCW bekostigd hbo	20%	21%	16%	14%	14%
Door EZ (LNV/ELI/EZ) bekostigd hbo	13%	33%	30%	31%	29%

Bron: bekostigingsgegevens OCW

De tabel laat een trendbreuk zien voor door EZ bekostigd hbo. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat vanaf 2011 de subsidies voor 'groene plus' en praktijkleren in deze 'vaste voet' zijn meegenomen. Vervolgens zijn deze vanaf 2012 uit het subsidieonderdeel naar het bekostigingsonderdeel overgeboekt, waardoor we in tabel 4.1 tegelijk een daling bij 'subsidies vakdepartementaal' zien en een stijging in de basisbekostiging. Het gaat om bedragen van bijna €7 miljoen in 2011 tot €9,2 miljoen in 2014, zo'n 10% van de totale uitgaven.

Dit heeft consequenties voor de vergelijking tussen de 'gemiddelde HAS' en de 'fictieve HTS' uit paragraaf 4.3.2. Ervan uitgaand dat die prijs per student voor door EZ bekostigd onderwijs gelijk is aan hoogbekostigde studenten uit techniek en kunstonderwijs, concluderen we dat de verschillen liggen in een substantieel hogere vaste voet voor de monosectorale HASsen in vergelijking met de multisectorale hogescholen die techniek aanbieden.

Verdeelmodel en macrokader
De 'prijs per student' die OCW en EZ hanteren is gelijk. Dat heeft aan EZ-zijde consequenties voor het macrokader. Als de prijs die aan een bekostigde student wordt toegekend bekend is bij EZ, past EZ het macrokader aan op basis van *berekende prijs per student maal de wijziging in studentenaantallen*. Het macrokader OCW is dan al bekend, dat is immers een van de parameters die leidt tot een prijs per student (aantallen studenten zijn van invloed op het macrokader, maar niet 1-op-1 zoals bij EZ).
NB deze '*prijs* per student' is iets anders dan (totale) *uitgaven* per student, zoals we die in tabel 4.3 berekend hebben. De prijs per student gaat over het *variabele* deel van de bekostiging.

4.6 Conclusies

Het grootste deel van het proces van aanpassen en bekostigen is gelijk voor door EZ bekostigd en door OCW bekostigd hbo. Wel zijn er verschillen te zien:

- EZ financiert de instellingen voor een beduidend groter aandeel door middel van subsidies; bij OCW vormen subsidies aan instellingen maar een heel klein deel van de totale bijdragen. Voor een deel betreft het taken/aspecten die uniek zijn voor groen onderwijs, voor een deel taken en aspecten die OCW-instellingen uit de lumpsum (geacht worden te) financieren.
- De uitgaven per student zijn in de periode 2004-2014 voor door EZ bekostigd hbo substantieel hoger dan voor door OCW bekostigd hbo. Het verschil (incl. subsidies) is gegroeid van 33% in 2005 tot 45% in 2014.
- Een groot deel van de verklaring ligt in het feit dat door EZ bekostigde studenten 'hoogbekostigd' zijn (als 1,28 tellen). Het verschil wordt namelijk beduidend kleiner (zo'n 15%) als we het door EZ bekostigd hbo met alleen technisch hbo (een andere hoogbekostigde sector) vergelijken.
- Daarnaast zien we dat van het budget van door EZ bekostigde hbo-instellingen een groter deel niet-studentgebonden is dan van OCW-bekostigd hbo. De 'groene' hogescholen krijgen relatief meer 'vaste voet' dan door OCW bekostigde multisectorale hogescholen; een belangrijk deel hiervan is wat voorheen als subsidie werd uitgekeerd (o.a. praktijkleren en School als Kenniscentrum).

5 Wetenschappelijk onderwijs

5.1 Uitgaven 2004-2014

De eerste tabel presenteert de uitgaven aan het wetenschappelijk onderwijs voor OCW en EZ, in de periode 2004-2014. Het gaat om realisaties.

Het aantal categorieën is hier groter dan in de andere onderwijssectoren, omdat wo-instellingen naast onderwijs geven ook onderzoek doen. Er is in de begrotingen van OCW en EZ een onderscheid aan te brengen tussen een onderzoeks- en onderwijsdeel, maar in de praktijk op universiteiten zijn onderwijs en onderzoek met elkaar verweven en kan 'kruissubsidiëring' plaatsvinden. We geven in de tabel daarom zowel het onderwijsdeel apart, als de totale rijksbijdrage inclusief onderzoek.
Het onderzoeksdeel betreft onderzoeksmiddelen die voor de universiteiten bedoeld zijn. Niet meegenomen zijn de rijksbijdragen aan geneeskundig onderzoek dat plaatsvindt aan UMC's.

De gegeven bedragen 'basisbekostiging onderwijs' zijn zoals in het hbo inclusief prestatiebekostiging. Ook zitten in dit bedrag de rijksbijdragen voor huisvesting. Deze zijn in de periode 2004-2014 niet altijd op eenzelfde manier meegeteld: huisvesting was een aparte post tot 2009 (EZ) resp. 2008 (OCW); daarna is de post onderdeel van de vaste component onderwijsdeel geworden. Voor de eerdere jaren hebben we dus de huisvestingscomponent opgeteld bij de rijksbijdragen voor onderwijs.
Daarnaast heeft OCW in 2008 allerlei losse bijdragen structureel ondergebracht in de basisbekostiging, onder meer bijdragen aan Internationaal Onderwijs. Bovendien heeft OCW de groep universiteiten met een reguliere lumpsum uitgebreid (met o.a. kleine theologische universiteiten) van 12 tot 17. Het totaalbedrag van deze losse bijdragen is rond de €200 miljoen; de grootste categorie hierbinnen is het investeringsdeel, fluctuerend van €90 miljoen tot €110 miljoen. Voor een optimale vergelijkbaarheid van 2004-2007 met 2008-2013 zijn deze bijdragen voor 2004-2007 als geheel opgeteld bij de 'basisbekostiging onderwijs' in de tabel.

Op een zelfde manier zijn investeringen bij EZ (die in 2004-2007 nog werden onderscheiden, en sindsdien in een vaste component zijn ondergebracht) opgeteld bij de basisbekostiging onderwijs omwille van vergelijkbaarheid met de latere jaren waarin deze onderdeel van de lumpsum zijn geworden, en zijn bijdragen voor de onderzoeksinstituten NAHI en ISRIC in eerdere jaren bij het onderzoeksdeel opgeteld (omdat ze daar vanaf 2011 bij horen).

Evenals in andere sectoren zijn de subsidies aan EZ-zijde verdeeld in OCW-volgend, en vakdepartementaal. Die categorie vakdepartementaal omvat evenals in het hbo internationaal onderwijs ('WI-cursussen', het voormalige International Agricultural Centre) en bouwimpulsen.

Niet meegenomen zijn subsidies en bedragen die niet direct aan instellingen beschikbaar zijn gesteld.

Tabel 5.1 Rijksuitgaven wetenschappelijk onderwijs, 2004-2014, OCW en EZ; bedragen x €1 miljoen en indices

Jaar	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
Basis onderwijs OCW (in €)	1.226	1.301	1.393	1.439	1.389	1.499	1.571	1.597	1.647	1.715	1.770
Index	*100*	*106*	*114*	*117*	*113*	*122*	*128*	*130*	*134*	*140*	*144*
Basis onderwijs EZ (in €)	37,99	41,29	43,21	46,59	42,72	43,01	45,88	50,11	55,14	59,24	62,00
Index	*100*	*109*	*114*	*123*	*112*	*113*	*121*	*132*	*145*	*156*	*163*
Subsidies instellingen OCW (in €)	19	11	13	7	9	13	12	9	9	7	3
Subsidies instellingen EZ: OCWvolgend (in €)	onbekend	0,30	0,07	0,00	0,09	0,37	0,33	0,20	0,00	0,13	0,00
Subsidies instellingen EZ: vakdep. (in €)	onbekend	1,01	0,25	1,11	2,05	4,93	2,73	2,65	2,74	3,36	2,97
Onderzoek OCW(in €)	1.436	1.455	1.438	1.488	1.624	1.648	1.631	1.705	1.707	1.708	1.731
Index	*100*	*101*	*100*	*104*	*113*	*115*	*114*	*119*	*119*	*119*	*121*
Onderzoek EZ (in €)	97,46	99,20	97,69	101,00	112,81	116,60	111,47	112,03	110,34	108,90	107,30
Index	*100*	*102*	*100*	*104*	*116*	*120*	*114*	*115*	*113*	*112*	*110*
OCW Onderwijs + onderzoek + subs. (in €)	2.681	2.767	2.844	2.934	3.022	3.160	3.214	3.311	3.363	3.431	3.504
Index		*100*	*103*	*106*	*109*	*114*	*116*	*120*	*122*	*124*	*127*
EZ Onderwijs + onderzoek + subs. (in €)	onb.	142	141	149	158	165	160	165	168	172	172
Index		*100*	*100*	*105*	*111*	*116*	*113*	*116*	*119*	*121*	*121*

Bron: Panteia, op basis van gegevens en toelichtingen OCW en EZ

Evenals in het hbo zien we hier dat EZ relatief meer via subsidies bekostigt dan OCW. We zien een stijging van de basisbekostiging onderwijs die bij EZ wat sterker is dan bij OCW. In hoeverre dit ook een stijging van uitgaven *per student* betekent, zal paragraaf 5.3 laten zien.

Als we voor OCW de totale bijdragen aan universiteiten beschouwen is de stijging wat minder sterk dan alleen het onderwijsdeel. Ook voor EZ geldt dat het onderzoeksdeel duidelijk minder sterk is gestegen dan het onderwijsdeel. Niettemin is het onderzoeksdeel voor EZ over de gehele periode ruim hoger dan het onderwijsdeel. Voor de OCW-universiteiten geldt dit niet: hier was in 2004 het onderwijsdeel iets kleiner dan het onderzoeksdeel, en zijn beide in 2014 ongeveer even groot. Uitsplitsing leert dat de 'puur technische universiteiten' Delft en Eindhoven een vergelijkbare verhouding onderwijs-/onderzoeksdeel kennen als de door EZ bekostigde universiteit (Wageningen).

5.2 Aantallen studenten 2004-2030

Overzicht op basis referentieramingen

De volgende tabel laat zien hoeveel studenten er waren in het door EZ bekostigd en door OCW bekostigd wo in de periode 2004-2014, en hoeveel er geraamd worden in 2015-2030. De basis hiervoor zijn de referentieramingen.
De aantallen studenten zijn evenals in andere sectoren van de ramingen en realisaties omgerekend naar kalenderjaar. De tabel geeft de *totale* studentenaantallen in het wo: voltijd en deeltijd, Nederlandse, EER- en niet-EER-studenten. Het gaat om bachelor- en masterstudenten; promovendi zijn *niet* meegenomen.

Tabel 5.2 Aantal studenten door OCW bekostigd en door EZ bekostigd wo, realisatie 2004-2014 en raming 2015-2030, aantallen x 1.000

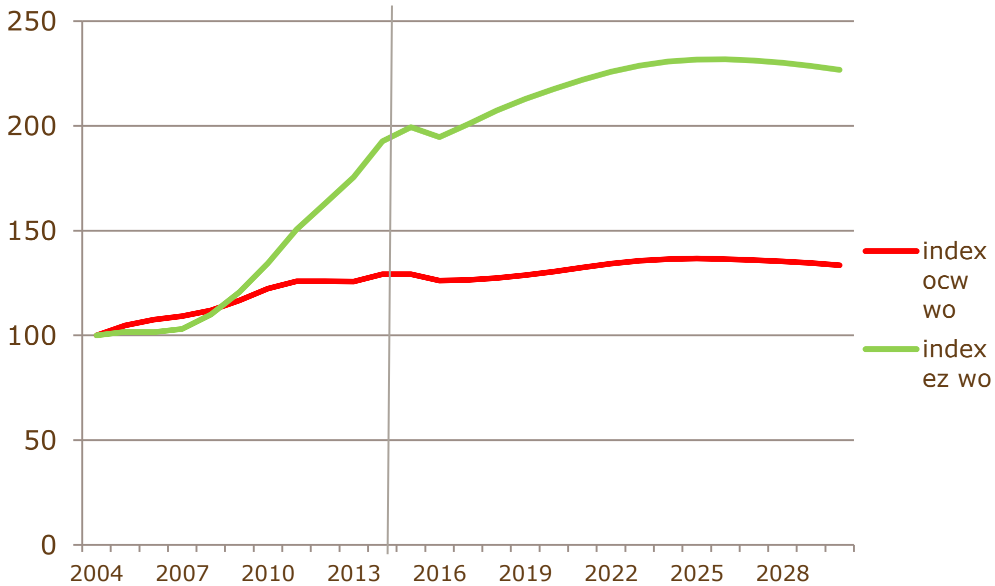
	(realisatie)									
Jaar	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*
Studenten wo OCW	187,0	195,7	200,9	204,0	209,1	218,0	228,8	235,1	235,3	234,9
Index	*100*	*105*	*107*	*109*	*112*	*117*	*122*	*126*	*126*	*126*
Studenten wo EZ	4,4	4,5	4,5	4,6	4,9	5,3	5,9	6,7	7,2	7,8
Index	*100*	*102*	*101*	*103*	*110*	*121*	*134*	*151*	*163*	*175*

		(raming)								
Jaar	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*	*2020*	*2021*	*2022*	*2023*
Studenten wo OCW	241,6	241,6	235,7	236,4	238,0	240,6	243,8	247,4	250,8	253,4
Index	*129*	*129*	*126*	*126*	*127*	*129*	*130*	*132*	*134*	*136*
Studenten wo EZ	8,5	8,8	8,6	8,9	9,2	9,4	9,6	9,8	10,0	10,1
Index	*193*	*199*	*195*	*201*	*207*	*213*	*217*	*222*	*226*	*229*

	(raming)						
Jaar	*2024*	*2025*	*2026*	*2027*	*2028*	*2029*	*2030*
Studenten wo OCW	254,9	255,4	255,1	254,2	253,0	251,5	249,6
Index	*136*	*137*	*136*	*136*	*135*	*134*	*133*
Studenten wo EZ	10,2	10,3	10,3	10,2	10,2	10,1	10,0
Index	*231*	*232*	*232*	*231*	*230*	*229*	*227*

Bron: Panteia, op basis van Referentieraming

Figuur 5.1 Ontwikkeling studentenaantallen wo OCW en EZ 2004-2014 (realisatie), 2015-2030 (raming)

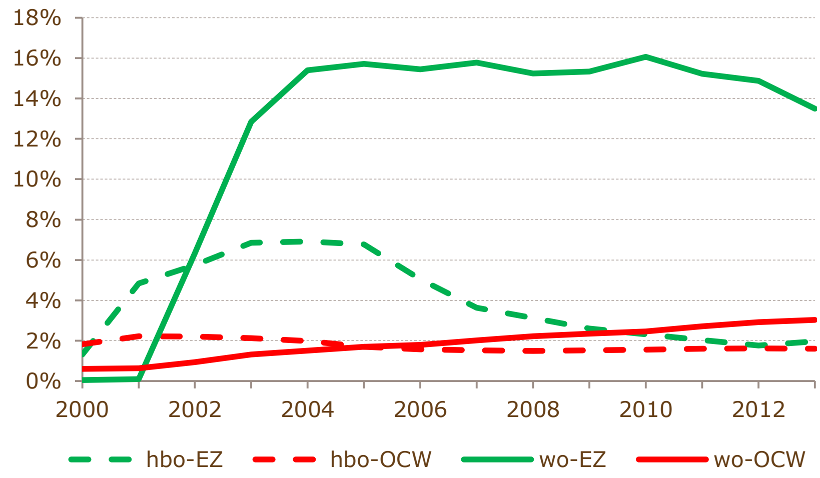


Het aantal studenten in het door OCW bekostigde wo steeg tussen 2004 en 2014 met 29%, en voor de toekomst wordt een geleidelijke verdere stijging (tot 37% boven het niveau van 2004) verwacht, gevolgd door een lichte daling.
De groei in de onderzochte periode in het door EZ bekostigd wo is explosief te noemen, met name in de periode 2008-2014. In 2014 is het aantal studenten bijna tweemaal zo groot als in 2004. Voor de toekomst wordt een verdere stijging voorzien, tot 132% boven het niveau van 2004, eveneens gevolgd door een lichte daling.

Groei Wageningen: meer niet-EER-studenten?
Voor het macrobudget en de bekostiging is relevant wat de aantallen niet-EER-studenten zijn en welke ontwikkeling hierin te zien is. Zoals in het hbo-hoofdstuk gememoreerd worden de niet-EER-studenten sinds 2009 niet meer allemaal bekostigd;

alle niet-EER-studenten boven het (absolute) aantal van 2006 worden niet bekostigd door het Rijk.
Als de sterke groei van Wageningen die uit tabel 5.2 blijkt vooral een sterke groei van niet-EER-studenten is, kan dit gevolgen hebben voor de ontwikkeling van het macro-kader. De toename van de niet-EER-studenten wordt immers niet meer bekostigd vanaf 2009. De volgende figuur geeft voor door EZ bekostigd en door OCW bekostigd wo (en hbo) de aandelen niet-EER-studenten.

Figuur 5.2 Aandeel niet-EER-studenten door EZ bekostigd en door OCW bekostigd hbo en wo, 2000-2013



Bron: OCW

Het is duidelijk dat Wageningen een substantieel hoger aandeel niet-EER-studenten kent dan het door OCW bekostigd wo. Maar het niveau is nauwelijks gestegen sinds 2004, en vanaf 2010 zien we zelfs een lichte daling (van 16 naar 14 procent). Het door OCW bekostigd wo laat juist een gestage stijging van het aandeel niet-EER-studenten zien over de hele periode.
De sterke groei van het aantal Wageningse studenten is dus zowel van EER- als van niet-EER-studenten afkomstig, in ongeveer dezelfde verhouding gedurende de hele periode 2004-2013. Overigens is de groep niet-EER-studenten nu wel degelijk hoger dan in 2006, in absolute aantallen. Het *aandeel* is echter niet gestegen.

5.3 Uitgaven per student

5.3.1 Uitgaven EZ en OCW als geheel

Delen we de uitgaven uit tabel 5.1 door de aantallen studenten uit tabel 5.2, dan zien we de uitgaven per student. Deze zijn in de volgende tabel weergegeven, zowel de basisbekostiging onderwijs per student als de totale bekostiging inclusief subsidies en onderzoek.

Tabel 5.3 Uitgaven per student, door OCW bekostigd en door EZ bekostigd wo, 2004-2013

Jaar	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
Basis onderwijs OCW (in €)	6.554	6.646	6.935	7.052	6.642	6.876	6.867	6.794	7.001	7.302	7.327
Index	*100*	*101*	*106*	*108*	*101*	*105*	*105*	*104*	*107*	*111*	*112*
Onderzoek OCW (in €)	7.680	7.435	7.159	7.293	7.766	7.560	7.129	7.252	7.255	7.271	7.165
Index	*100*	*97*	*93*	*95*	*101*	*98*	*93*	*94*	*94*	*95*	*93*
Onderwijs+on-derzoek+subs. OCW (in €)	14.338	14.140	14.159	14.377	14.451	14.496	14.047	14.082	14.293	14.603	14.507
Index		*100*	*100*	*102*	*102*	*103*	*99*	*100*	*101*	*103*	*103*
Basis onderwijs EZ (in €)	8.586	9.174	9.627	10.225	8.788	8.060	7.713	7.523	7.644	7.631	7.276
Index	*100*	*107*	*112*	*119*	*102*	*94*	*90*	*88*	*89*	*89*	*85*
Onderzoek EZ (in €)	22.026	22.044	21.766	22.164	23.207	21.850	18.738	16.817	15.298	14.030	12.593
Index	*100*	*100*	*99*	*101*	*105*	*99*	*85*	*76*	*69*	*64*	*57*
Ondewijs+onder-zoek+ subs. EZ (in €)	onbekend	31.510	31.464	32.632	32.434	30.904	26.965	24.767	23.322	22.111	20.216
Index		*100*	*100*	*104*	*103*	*98*	*86*	*79*	*74*	*70*	*64*

Bron: Panteia, op basis van gegevens OCW en EZ

De tabel laat zien dat de totale rijksbijdrage (incl. onderzoek) per student voor door OCW bekostigd wo ongeveer gelijk gebleven is over de afgelopen tien jaar: rond de 14.000 euro. Het onderwijsdeel laat een lichte stijging daarbinnen zien, het onderzoeksdeel een lichte daling.

Voor door EZ bekostigd wo is er een daling van de onderwijsrijksbijdrage per student, met name sinds de sterke stijging van de studentenaantallen van Wageningen. De basisbekostiging per student is nu voor door EZ bekostigd en door OCW bekostigd wo vrijwel gelijk.

Het onderzoeksbudget van Wageningen is relatief hoog; daarom is het totaalbedrag (onderwijs + onderzoek + subsidies) per wo-student voor EZ hoger dan voor OCW, wel zien we aan EZ-zijde een forse daling tussen 2009 en 2014, waardoor het verschil in 2014 beduidend kleiner is dan in 2004.

5.3.2 Vergelijking door EZ bekostigd wo met deel OCW-opleidingen

Hierboven is het totale door OCW bekostigd wo met het totale door EZ bekostigd wo vergeleken. Om de vergelijking van uitgaven per student nauwkeuriger te maken, kunnen we 'inzoomen' op delen van het door OCW bekostigd wo.

Vergelijking 1: Wageningen en de 3 TU's

Een eerste mogelijke vergelijking is tussen Wageningen en de technische universiteiten. Immers, voor al deze universiteiten geldt dat ze uitsluitend hoogbekostigde studenten tellen. Twente is een uitzondering omdat daar ook andere dan technische opleidingen worden gegeven.

De volgende tabel laat de uitkomsten zien voor 2011 en 2012. Vanaf 2011 zijn de rijksbijdragen (excl. subsidies) van door OCW bekostigd én door EZ bekostigd wo in een gezamenlijke bekostigingsspreadsheet opgenomen, en het gebruikte 1cijferHO-bestand liep tot en met 2012.

Tabel 5.4 Rijksbijdrage (basisbekostiging) per student, Wageningen en 3 TU's, 2011-2012

NB Hier is de totale rijksbijdrage als uitgangspunt genomen, exclusief subsidies maar inclusief onderzoek, gedeeld door de aantallen studenten uit 1cijferHO voor 2011 en 2012. Dit levert dus andere bedragen (voor Wageningen) dan tabel 5.3. Het gaat hier om de vergelijking tussen Wageningen en de 3 TU's.

Jaar	*2011*	*2012*
TUDelft	€ 18.467	€ 19.100
TU Eindhoven	€ 23.062	€ 22.169
Univ. Twente	€ 20.035	€ 19.481
Wageningen	€ 22.647	€ 21.946

Bron: Panteia op basis van 1cijferHO en bekostigingstabellen OCW

We zien dat de totale rijksbijdrage per student in Wageningen rond het gemiddelde van de 3 TU's ligt. Dat geldt ook als we alleen het onderwijsdeel beschouwen (wat mogelijk is voor het jaar 2012): het Wageningse bedrag is € 7.312, de TU's lopen uiteen van € 7.049 (Delft) tot € 8.718 (Twente).

Vergelijking 2: Wageningen en andere opleidingen in vier sectoren
De vraag is of vergelijking van Wageningen met de TU's de meest optimale is. Een andere manier om te vergelijken is op inhoud van opleidingen. In die methode zeggen we bijvoorbeeld: aan de WU is er een opleiding 'Economie en Beleid', die we dan indelen bij andere economische opleidingen. Evenzo voor bijvoorbeeld Biologie (sector Natuur). Bijlage 4 bij dit rapport geeft de sectorindeling die we aldus hebben gemaakt voor de Wageningse opleidingen die in 2011 en 2012 werden gegeven.
Op die manier komen we op een bepaalde verhouding uit van 'sectoren' binnen de WU. Die kunnen we vervolgens vergelijken met alle andere universiteiten waar opleidingen in die sectoren worden aangeboden, op dezelfde manier als we het door EZ bekostigd hbo met een fictieve 'gemiddelde hts' hebben vergeleken.
Het resultaat van deze analyses staat in de volgende tabel. We kunnen de berekening alleen voor 2011 en 2012 maken, omdat we geen uitsplitsing van de rijksbijdragen vóór 2011 hebben en het gebruikte 1cijferHO-bestand t/m 2012 loopt.

Tabel 5.5 Vergelijking basisbekostiging per student, Wageningen en verhouding van sectoren binnen andere universiteiten, 2011-2012

NB ook hier zijn bekostigingstabellen en aantallen studenten uit 1cijfer HO als uitgangspunt genomen, wat tot andere getallen dan tabel 5.3 leidt voor Wageningen. Het gaat hier om de vergelijking.

Jaar	*2011*	*2012*
Totaal natuur/techn/econ/gedrag	€ 13.454	€ 13.929
Wageningen	€ 22.647	€ 21.946

Bron: Panteia op basis van 1cijferHO en bekostigingstabellen OCW

De belangrijkste verklaring voor het grote verschil ligt in het relatief grote onderzoeksdeel in Wageningen. Als we alleen naar het onderwijsdeel kijken (voor 2012 kan dat) zien we voor de 'andere universiteiten naar verhouding' €6.516 per student, en voor Wageningen €7.312 per student, het verschil is dan dus 12%.

Een ander deel van de verklaring ligt in het feit dat alle studenten in Wageningen hoogbekostigd zijn, terwijl de andere universiteiten in deze vergelijking laagbekostigde (tellen mee als 1), hoogbekostigde (1,5) en top-bekostigde (3) studenten kennen. Daarnaast geldt de vergelijkings-opleidingen onderdeel zijn van grotere multisectorale universiteiten, en dat de 'vaste voet' van Wageningen meer in de buurt van de drie TU's ligt dan van die van de overige universiteiten.

Conclusie van de beide analyses: het door EZ bekostigd wo kent hogere uitgaven per student in vergelijking met de 'vergelijkbare andere opleidingen', en ongeveer even hoge uitgaven per student als de technische universiteiten. Belangrijke verklaringen voor het verschil: Wageningen heeft een relatief groot onderzoeksdeel in de bekostiging (vergelijkbaar met de TU's), en een wat hogere vaste voet dan de multisectorale universiteiten (waar de toedeling van vaste voeten naar opleidingen/faculteiten onbekend is).

5.4 Aanpassing macrokader en verdeling van het budget

Het hbo en het wo vallen onder dezelfde bekostigingssystematiek en dezelfde Regeling Financiën HO. Kortheidshalve verwijzen we naar het vorige hoofdstuk voor een beschrijving van de aanpassing en verdeling van het budget.

Waarin het wo verschilt van het hbo is uiteraard de onderzoekscomponent. Vooraf wordt de omvang van het onderzoeksdeel vastgesteld. Daarbinnen wordt een deel verdeeld op basis van graden (diploma's), een deel op basis van aantallen promoties, een deel zijn vaste budgetten voor (top)onderzoeksscholen en er zijn 'vaste voeten' (onderzoeksbedragen in euro's en percentages), vergelijkbaar met de onderwijsopslagen.
Wat betreft promoties wordt, analoog aan een 'prijs per student', een 'prijs per promotie' vastgesteld. Deze 'promotiepot' komt uit de vaste voeten van universiteiten voor door OCW bekostigd wo. Als één universiteit in een jaar *relatief* veel promoties heeft (bijvoorbeeld 10% meer dan het jaar ervoor terwijl de rest gelijk blijft), is dit voordelig voor die universiteit[17], terwijl de andere universiteiten dan in moeten leveren. Als echter *alle* universiteiten dezelfde stijging van 10% in het aantal promoties laten zien, verandert de verdeling tussen de universiteiten op een andere manier: de technische universiteiten (die een groter deel van de 'voorziening onderzoek in percentages' krijgen) krijgen dan relatief minder, de universiteiten met een kleiner deel 'voorziening onderzoek percentages' (Maastricht, Tilburg Rotterdam) relatief meer.

Het bijzondere aan het wo is dat voor EZ geen sprake van verdeling is: er is maar één door EZ bekostigde wo-instelling. Dat betekent dat voor EZ er geen verdeling tussen instellingen plaatsvindt: alle aanpassingen zijn aanpassingen van het macrobudget in die zin. EZ volgt OCW in de 'prijs per student', de 'prijs per promotie' e.d. Sterke schommelingen van aantallen studenten of gepromoveerden kunnen dus tot grote aanpassingen van het macrokader leiden; om de effecten van schommelingen te dempen is er de zogeheten afbufferingsafspraak, zie paragraaf 5.5.

Dit 'volgen' is overigens niet de enige manier waarop de totale rijksbijdrage aan EZ-bekostigd wo wordt aangepast: we zagen al dat EZ subsidies (het grootste deel hiervan 'vakdepartement-specifiek') inzet naast de basisbekostiging.

[17] De mate van voordeel verschilt per universiteit.

5.5 Afbuffering Wageningen Universiteit

Afspraak

Een bijzonder aspect in de financiering van het door EZ bekostigd wo is de 'afbufferingsafspraak' die gemaakt is in 2001. Minister Kamp omschrijft deze afspraak op 7 november 2014 in een antwoord op Kamervragen als volgt:

De 2%-afspraak houdt in dat de totale bekostiging van WU ieder jaar maximaal 2% daalt of stijgt, ook als de studentenaantallen meer dalen of stijgen. De regel is bedoeld om al te sterke fluctuaties in de begrotingen van de instelling en het Ministerie van Economische Zaken te voorkomen. De regel is niet van toepassing op reguliere loon- en prijsbijstellingen. De andere universiteiten kennen een dergelijke maximering niet.

Mogelijke gevolgen

Het totale macrokader voor WU, exclusief subsidies, en afgezien van reguliere inflatiecorrectie, stijgt of daalt dus maximaal 2% van jaar op jaar.

Let wel: dit betekent niet dat iedere stijging of daling van studentenaantallen met meer dan 2% hierop van invloed is. Het studentgebonden deel van de bekostiging is immers niet 100%. Een stijging van studentenaantallen heeft immers alleen invloed op het studentgebonden deel van het onderwijsdeel van het totale budget.

De drie factoren die variabel zijn en invloed uitoefenen op het macrokader zijn:

- Het aantal bekostigde studenten
- Het aantal bekostigde graden (diploma's: bachelor, master en voorheen ongedeeld)
- Het aantal bekostigde promoties

Alle factoren worden meegenomen op 1 oktober van jaar t-2. Dat betekent een vertraging voordat gestegen of gedaalde aantallen van invloed zijn op het macrokader. Daarnaast zijn uiteraard de *prijzen* van deze drie factoren van invloed.

Invloed van de drie factoren

Om inzichtelijk te maken welke stijgingen en dalingen er hebben plaatsgevonden in de drie variabele factoren hebben EZ en OCW gegevens aangeleverd over prijzen en hoeveelheden bekostigde promoties en graden. Daarnaast hebben we op grond van studentenaantallen uit de referentieramingen en het prijspeil van 2014 een schatting gemaakt van de omvang van de invloed van studentenaantallen op het macrokader.

Deze gegevens, plus een schatting van de fluctuaties op grond van de drie factoren tezamen, staat in de volgende tabel.

Tabel 5.6 Studentenaantallen, aantallen en prijzen bekostigde graden en bekostigde promoties Wageningen Universiteit (bedragen x 1.000)

Jaar	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
Aantal bekostigde promoties (t-2)	214	179	170	192	224	251	210	196	205	196	229
aantal bekostigde graden (t-2)	622	615	994	1.289	1.417	1.067	1.076	1.186	1.282	1.231	1.846
Totaal aantal studenten[18] 1 oktober t-2	4.018	4.385	4.504	4.493	4.479	4.713	5.157	5.695	6.456	7.066	7.494
Prijs per graad ongedeeld	€ 37	€ 38	€ 38	€ 39	€ 41	€ 42	€ 44				
Prijs per graad bachelor				€ 22	€ 23	€ 24	€ 25	€ 9	€ 9	€ 9	€ 8
Prijs per graad master		€ 17	€ 17	€ 17	€ 18	€ 19	€ 19	€ 13	€ 12	€ 12	€ 11
Prijs per promotie	€ 82	€ 79	€ 75	€ 73	€ 74	€ 90	€ 93	€ 93	€ 94	€ 95	€ 96
Ontwikkeling promotiebudget t.o.v. vorig jaar		-€ 3.380	-€ 1.406	€ 1.184	€ 2.643	€ 5.984	-€ 3.047	-€ 1.235	€ 1.052	-€ 830	€ 3.353
Ontwikkeling gradenbudget t.o.v. vorig jaar		-€ 49	€ 2.870	€ 4.944	€ 1.860	-€ 8.456	-€ 550	-€ 10.373	€ 429	-€ 1.089	€ 5.232
Ontwikkeling studentenbudget (schatting)		€ 1.956	€ 634	-€ 59	-€ 75	€ 1.247	€ 2.367	€ 2.868	€ 4.056	€ 3.251	€ 2.281
Ontwikkeling 3 factoren bij elkaar	Onbekend	-€ 1.472	€ 2.099	**€ 6.070**	**€ 4.428**	-€ 1.225	-€ 1.231	**-€ 8.740**	**€ 5.537**	€ 1.333	**€ 10.867**
Afbuff.grens: 2% van totaalbudget WU		*€ 2.836*	*€ 2.824*	*€ 2.952*	*€ 3.110*	*€ 3.192*	*€ 3.147*	*€ 3.243*	*€ 3.309*	*€ 3.363*	*€ 3.386*

Bron: analyse Panteia, op basis gegevens EZ en RR

De drie factoren bij elkaar fluctueren. In de helft van de onderzochte jaren[19] is de optelsom van die fluctuaties binnen de grens van + of – 2%. In de vijf dikgedrukte gevallen overstijgt de fluctuatie van budget voor studenten, promoties en graden bij elkaar de grens van 2% van de totale bekostiging (excl. subsidies):

- In 2007 zien we een sterke groei van vooral het aantal bekostigde graden
- In 2008 is er een iets sterkere stijging van het aantal bekostigde promoties
- In 2011 daalt het 'gradenbudget' sterk. Dit heeft niet zozeer met het aantal graden te maken, als wel met een sterke verandering in de prijs per graad. Vooral de prijs van een bachelordiploma daalt sterk, met meer dan 50%. Dit duidt op een wijziging in de bekostigingsparameters (ook bij OCW).
- In 2012 wordt de overschrijding van 2% vooral door stijgende studentenaantallen veroorzaakt.
- De sterkste stijging van de drie factoren zien we in 2014; belangrijkste oorzaak is hier de ontwikkeling van het gradenbudget, maar ook studentenaantallen én aantallen promoties stijgen aanzienlijk ten opzichte van het jaar ervoor.

[18] Dit is dus inclusief studenten die niet voor de bekostiging meetellen, zoals niet-EER-studenten (sinds 2009) en studenten die langer dan de nominale duur over hun studie doen.
[19] Omdat we beginnen te rekenen in 2004, kan de ontwikkeling t.o.v. een vorig jaar pas vanaf 2005 worden weergegeven.

Werkelijk gebruik afbuffering
Hoe pakt de afbuffering in de praktijk uit? EZ zelf geeft aan dat in vier van de afgelopen 11 jaren gebruik is gemaakt van de afbuffering, conform de volgende tabel.

Tabel 5.7 Bedragen afbuffering 2004-2014, x €1.000

Jaar	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
Afbuffering	-€ 4.036	0	0	-€ 1.676	-€ 424	0	0	0	0	0	-€ 7.450

Bron: EZ

Als we deze werkelijke afbuffering vergelijken met de eerder gemaakte analyse voor 2005-2014, dan zien we dat deze grotendeels overeenstemmen: in 2007 en 2008 zagen we een sterke groei (in 2007 sterker dan in 2008) door respectievelijk graden en promoties, en deze groei is inderdaad afgebufferd. Datzelfde geldt voor 2014: hier is de sterkste fluctuatie te zien, en is het afgebufferde bedrag ook inderdaad het hoogst. De stijging in studentenaantallen voor 2012 is (bijv. door niet-bekostigde studenten) niet zo sterk als in onze schatting vertaald in het budget, want in dit jaar vond geen afbuffering plaats. De sterke fluctuatie in 2011, die vooral met de prijzen van graden te maken had, heeft evenmin afbufferende invloed gehad. Overigens valt te verwachten dat ook in de nabije toekomst afgebufferd zal worden, gezien de groei van studentenaantallen (800 bruto erbij op 1 oktober 2013 in vergelijking met 1 oktober 2012) en promoties (44 bekostigde promoties in 2013, dat wil zeggen een stijging van het promotiebudget met €4,2 miljoen). Het aantal graden daalt met 111, maar de totale opwaartse druk op het budget zal op basis van deze gegevens voor 2015 de 2% ruim overstijgen.

Effect afbuffering
Op basis van het bovenstaande kunnen we de 'what if'-vraag stellen. Wat als er geen afbuffering geweest zou zijn? We vergelijken twee gevallen: 'Wageningen met afbuffering vs fictieve Wageningen zonder afbuffering', en 'Wageningen met afbuffering vs feitelijke OCW-universiteiten zonder afbuffering'.

1. Wageningen met vs zonder afbuffering

Als we de feitelijke afbuffering uit tabel 5.7 als uitgangspunt nemen, kunnen we eenvoudigweg rekenen dat voor Wageningen het totale macrobudget voor 2004 t/m 2014 4,036+1,676+0,424+7,450= € 13,59 miljoen lager is dan wanneer geen afbuffering heeft plaatsgevonden.
Als er geen afbuffering had plaatsgevonden, en we plaatsen (zoals kennelijk gebeurd is) de prijswijziging voor graden in 2011 buiten haakjes, dan tellen de fluctuaties uit 2005 t/m 2014 op tot een groei van zo'n € 27 miljoen over die hele periode (2004 laten we zoals gezegd buiten beschouwing). De feitelijke afbuffering in die periode (2005-2014) is € 9,55 miljoen, dus ligt in de orde van grootte van 1/3 van de groei over de periode.
Dit is overigens *ceteris paribus:* we gaan ervan uit dat in zo'n situatie zonder afbuffering alle andere factoren gelijk blijven.

2. Wageningen vs overige universiteiten

Een vergelijking van WU met niet-afbufferende universiteiten is lastig. Een belangrijke reden is dat het macrokader bij OCW een gegeven is dat voorafgaat aan de bekostiging (verdeling van het budget). Enerzijds 'volgt' EZ OCW in het overnemen van prijzen, die in het geval van EZ direct van invloed zijn op het macrokader, en anderzijds heeft EZ deze beschermingsmaatregel genomen om te sterke fluctuaties als gevolg van het volgen te dempen. Dit kan in theorie leiden tot sterke verschillen tussen de

ontwikkeling van het budget van OCW en EZ op termijn. Maar de effecten hiervan zijn alleen empirisch te constateren: is het zo dat de afbuffering tot een andere ontwikkeling van de totale uitgaven per student hebben geleid t.o.v. door OCW bekostigd wo?

Op basis van wat we over de afgelopen 10 jaar weten (tabel 5.3), concluderen we dat de totale uitgaven per student in het door EZ bekostigd wo gedaald zijn, terwijl die in door OCW bekostigd wo gelijk gebleven zijn. Dit zou een gevolg van afbuffering kunnen zijn. Tegelijk zien we echter dat de sterkste daling in uitgaven per student ná 2008 plaatsvindt, dus na de afbufferingen. Een deel van de verklaring hiervoor ligt in de vertraging tussen stijgende studentenaantallen en het verwerken hiervan in de bekostiging (2 jaar).
We concluderen dat voor door OCW bekostigd wo de groei van studentenaantallen wordt 'gehonoreerd' in de zin dat stijgende studentenaantallen niet tot lagere uitgaven per student leiden. Voor EZ geldt een daling van de totale uitgaven per student van ruim 1/3 tussen 2009 en 2014.
We kunnen hiermee echter niet concluderen dat EZ 'de groei van studentenaantallen niet financiert', omdat die groei uiteindelijk maar een bescheiden invloed heeft op het totale macrokader, en dus op de vraag wanneer de afbuffering in werking treedt. We hebben gezien dat vooral in 2007 en 2008 diploma's (graden) en promoties van invloed waren op sterke (en dus afgebufferde) fluctuaties in het macrokader.

5.6 Conclusies

- Het aantal studenten is in het door OCW bekostigd wo is in de periode 2004-2014 met een kwart gestegen, in het door EZ bekostigd wo bijna verdubbeld.
- De uitgaven per student zijn in het door EZ bekostigd wo in deze periode gedaald, en in het door OCW bekostigd wo gestegen; gevolg is dat deze uitgaven voor OCW en EZ in 2014 ongeveer gelijk zijn (OCW € 7.327, EZ € 7.276), als we alleen het onderwijsdeel van de basisbekostiging beschouwen.
- In het door EZ bekostigd wo is er een grotere onderzoekscomponent (ongeveer 2/3 van het totaalbudget) dan in het door OCW bekostigd wo (ongeveer de helft). Dit aandeel is vergelijkbaar met de door OCW bekostigde technische universiteiten. Gevolg is dat de totale uitgaven per student voor OCW gemiddeld €14.507 zijn in 2014, voor EZ € 20.216.
- In de grotere onderzoekscomponent en het feit dat alle studenten hoogbekostigd zijn, lijkt het door EZ bekostigd wo op het technisch wo. De rijksbijdrage per student (incl. onderzoek, excl. subsidies) voor door EZ bekostigd wo is dan ook ongeveer even hoog als het gemiddelde van de 3 technische universiteiten.
- Als we het door EZ bekostigd wo uitsplitsen en opleidingen vergelijken met andere sectoren (bijv. Biologie in Wageningen met sector Natuur, waar overige Biologie-opleidingen onder vallen) is de rijksbijdrage aan door EZ bekostigd onderwijs hoger dan het vergelijkingsmateriaal. Belangrijkste oorzaak van de verschillen: een groter deel onderzoek. Ook een wat grotere vaste voet in het onderwijsdeel van de bekostiging speelt mee.
- De aanpassing van het macrokader wo voor OCW is vergelijkbaar met het hbo; in het wo is er naast onderwijs ook een onderzoekscomponent (die vele malen groter is dan 'ontwerp en ontwikkeling' in het hbo). Voor EZ geldt dat het macrokader wo (deels) wordt aangepast op basis van de prijzen die OCW hanteert per (extra) student, diploma, promotie. Voor OCW geldt die aanpassing alleen deels op basis van aantallen studenten en diploma's.
- De *bekostiging* (verdeling van het budget) van door OCW bekostigd wo is van invloed op het *macrokader* (totale hoeveelheid budget) voor door EZ bekostigd wo.

De verdeling van het budget gebeurt voor het door OCW bekostigd wo op gelijksoortige wijze als door OCW bekostigd hbo. Voor door EZ bekostigd wo is er geen sprake van verdeling, omdat het hier maar om één instelling gaat (Wageningen Universiteit).

- Om al te sterke fluctuaties van het macrobudget te voorkomen, is in 2001 een *afbufferingsafspraak* gemaakt: als gevolg van stijgende of dalende studenten, graden en promoties kan het macrokader nooit meer dan 2% stijgen of dalen.
- Deze afspraak is in de periode 2004-2014 vier maal gebruikt: in 2004, 2007, 2008 en 2014. In alle vier gevallen ging het om het afbufferen van een stijging; bij elkaar was het afgebufferde bedrag van deze vier gevallen ruim € 13 miljoen. In 2007 en 2008 waren vooral stijgingen van resp. diploma's (bekostigde graden) en promoties de oorzaak, in 2014 droegen stijgingen van aantallen diploma's, studenten én promoties bij aan het overschrijden van de 2%-grens. Voor de periode 2005-2014 geldt dat ongeveer een derde van de totale groei (van naar schatting € 27 miljoen) is afgebufferd.

6 Sectoroverstijgend

Dit hoofdstuk behandelt twee onderwerpen die op alle vier genoemde onderwijssectoren betrekking hebben: de systematiek en de uitkomsten van referentieramingen (6.1 en 6.2) en de verschillen in het proces rond de aanpassing van het macrokader tussen OCW en EZ (6.3).

6.1 Systematiek referentieramingen

De referentieraming (RR) voorspelt de aantallen leerlingen en studenten in alle onderwijssectoren op 1 oktober van jaar x t/m jaar x+15. Deze wordt jaarlijks opgesteld door de afdeling Prognoses, Scenario's en Beleidstatistiek van het ministerie van OCW. In iedere onderwijssector worden door EZ bekostigd en door OCW bekostigd apart gepresenteerd. De referentieramingen worden als volgt opgebouwd:

- De basis is de raming van vorig jaar. Deze wordt aangepast aan de hand van bevolkingsprognoses, ontwikkelingen in leerlingstromen (van de ene naar de andere onderwijssector), geëxtrapoleerd op basis van de afgelopen 12 jaar.
- Deze 'standaardraming' wordt technisch gecorrigeerd op een aantal punten (bijvoorbeeld in mbo voor het effect van ontwikkelingen in de werkloosheid voor de verhouding bol/bbl), dit leidt tot de 'autonome' raming.
- Deze wordt aangepast aan de hand van beleidseffecten. Als er beleid is waarvan een relevante invloed op onderwijsdeelname empirisch is aangetoond, wordt hiervoor gecorrigeerd.
- Tot slot worden technische correcties op begrotingsdefinities toegepast. Hier vindt ook een correctie achteraf plaats op het aantal leerlingen in door EZ bekostigd en door OCW bekostigd vmbo in de eerste twee leerjaren (van zo'n 2.000 leerlingen. Want in de leerlingtellingen wordt geen onderscheid gemaakt in leerjaar 1 en 2 tussen door EZ bekostigd en door OCW bekostigd vmbo. Dat wordt achteraf verrekend op basis van waar iemand het derde vmbo-jaar terecht komt. Ook voor 'door EZ bekostigd praktijkonderwijs' (aan AOC's) wordt een dergelijke correctie toegepast (het ging om 336 leerlingen).
- Hierna is sprake van de 'begrotingsraming'.

De ramingen komen tot stand onder auspiciën van de Coördinatiegroep Leerlingen Ramingen, waarin OCW (verschillende beleidsdirecties) en EZ zitting hebben. Daarnaast worden beleidseffecten en de mogelijke implicaties daarvan voor de ramingen besproken in de Adviesgroep Leerlingen- en Studentenramingen, waarin naast OCW en EZ ook externe gebruikers (waaronder Financiën) en externe ramingsexperts zitting hebben.
In het algemeen wordt terughoudend met mogelijke beleidseffecten omgegaan; de lijn is 'nee, tenzij'. De indruk is dat het voorspellen van beleidseffecten de ramingen meer verstoort dan verbetert. Er is in de ramingen geen sprake (geweest) van beleidseffecten die alleen op door EZ bekostigd of door OCW bekostigd onderwijs van invloed zijn.

Zoals gezegd worden leerling-/studentenaantallen van door EZ bekostigd en door OCW bekostigd onderwijs apart aangegeven (sinds 1990) in de ramingen. Er is sprake van één model, met wel verschillende doorstroomcoëfficiënten voor door EZ bekostigd en door OCW bekostigd onderwijs. Dus op basis van bevolkingsprognoses en stroomgegevens kan worden bepaald dat x% van de y leerlingen in groep 8 volgend jaar naar

het door EZ bekostigd vmbo gaan. Evenzo voor de overgangen van vmbo naar mbo, havo naar mbo en hbo, etc.

6.2 Nauwkeurigheid ramingen: verschil met realisaties

Er zijn dus geen verschillen in de *systematiek*. Wat de *uitkomsten* van het ramingsproces betreft stellen we de vraag: is er een systematische afwijking naar boven of naar beneden tussen ramingen en realisaties? En zo ja, geldt deze in gelijke mate voor onderwijs dat door OCW en EZ bekostigd wordt?
We beschouwen per sector de voorspelkracht van ramingen door te kijken naar de verschillen tussen raming in jaar t-1 en uitkomst in jaar t, voor door OCW bekostigd en door EZ bekostigd onderwijs.

VO

Vergelijken we de werkelijke leerling-/studentenaantallen van 2004 t/m 2013 met de voorspelde uitkomsten van de referentieramingen van het jaar daarvoor, dan zien we dat de gemiddelde afwijkingen voor het door EZ bekostigd vmbo groter zijn dan voor het overige vo, vanwege de veel kleinere omvang van de sector.

Tabel 6.1 Voortgezet onderwijs: verschil ramingen en realisaties (realisatie min raming, in % van raming), 2004-2013

	2004	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*gemiddeld verschil*[20]
OCW											
vo exclusief lwoo/pro	0,4	-0,9	0,5	0,4	0,3	0,1	0,5	-0,1	0,2	0	0,14
lwoo	2,7	2,9	-0,8	-0,2	-3	2,3	1,1	0,8	3,4	0	0,92
pro	0,5	0,5	-2,3	1,8	2	3,5	1,4	2,5	3,1	1,3	1,43
EZ											
vbo	-0,1	-2,9	-2,2	-5,8	3,5	-2	0,7	-2,2	3,3	1,3	-0,64
lwoo	3,1	-0,8	-0,5	-4,2	-2,2	-2,4	-1	2,2	2,4	1,7	-0,17

Bron: Referentieraming, OCW

Het praktijkonderwijs wordt op 2006 na te laag geraamd. Ook in de overige deelsectoren zien we dat het OCW-onderwijs gemiddeld iets te laag geraamd wordt, terwijl het EZ-onderwijs iets te hoog geraamd wordt.

MBO

In het mbo vergelijken we alleen (voltijds) bol en bbl. De verschillen tussen raming en realisatie zijn dan als volgt.

[20] Het gemiddelde in de tabellen 6.1 – 6.3 is een 'plat gemiddelde' van de percentages; dit kan enigszins afwijken van een gemiddelde dat zou bestaan uit het gemiddeld geraamde aantal en het gemiddeld werkelijke aantal leerlingen/studenten.

Tabel 6.2 Middelbaar beroepsonderwijs: verschil ramingen en realisaties (realisatie min raming, in % van raming), 2004-2013

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	gemidd. verschil
OCW											
bol	3,6	1,2	0,1	-5,3	-4,8	0,5	-1,7	-4,3	1,1	1,3	-0,83
bbl	-8,9	0,7	4,4	5,5	-4,7	-5,6	4,5	2,3	-1,6	-7,7	-1,10
EZ											
bol	5,3	2,8	-0,6	-5,3	-4,7	3,9	0,5	-7,8	-0,8	2,8	-0,40
bbl	0,0	-11,2	0,3	-2,8	2,1	6,1	-9,3	23,4	-8,2	-6,9	-0,66

Bron: Referentieraming, OCW

We zien dat gemiddeld gesproken zowel voor OCW als EZ en zowel voor bol als bbl sprake was van een lichte overraming. Waar de aantallen kleiner zijn (OCW-bbl, EZ bol en bbl) zijn de uitschieters extremer.

HBO en WO

Ook in het hbo en wo zien we dat de relatieve fluctuaties in door EZ bekostigd onderwijs groter zijn (wat logisch is gegeven de kleinere absolute aantallen). De onderstaande tabel laat dit zien.

Tabel 6.3 Hoger onderwijs: verschil ramingen en realisaties (realisatie min raming, in % van raming), 2004-2013

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	gemiddeld
OCW											
hbo	0,1	0,4	0,7	0,1	0,5	3,5	-0,9	-0,4	-1,4	4	0,7
wo	1,5	-1,9	-2	0,7	0,5	2	-0,6	-1,8	-2,4	3,1	-0,1
EZ											
hbo	-4,4	0,5	-2,0	0,5	3,6	8,2	3,5	-0,5	0,2	7,5	1,7
wo	-3,1	2,1	1,0	6,5	5,9	3,1	6,2	-0,6	1,0	7,0	2,9

Bron: Referentieraming, OCW

We zien in het hbo een lichte gemiddelde onderraming, die voor EZ iets sterker is dan voor OCW.
In het wo zijn de verschillen uitgesprokener. Waar de aantallen studenten voor door OCW bekostigd wo schommelen rond de werkelijke waarde, wijken de voorspellingen voor door EZ bekostigd wo vaak in positieve zin af, d.w.z. het werkelijke aantal ligt boven het voorspelde aantal. Over deze hele periode is door EZ bekostigd wo dit gemiddeld 2,9% per jaar te laag geraamd, bij door OCW bekostigd wo houden onder- en overschatting elkaar in evenwicht.

Vergelijking onderwijssectoren

OCW concludeert zelf in een analyse over de langere periode 1993-2013: "Met uitzondering van wo, liggen de gemiddelde prognosefouten bij EZ in dezelfde orde van grootte als bij OCW. Er is dus i.h.a. weinig verschil in de voorspelkracht van de EZ-ramingen en de OCW-ramingen.[…] Bij wo hangt de sterke onderraming van de Wageningen Universiteit vooral samen met de onverwacht sterke groei in studentenaantallen vanaf 2008."
Ditzelfde is te concluderen voor de door ons onderzochte periode: de enige sector waar de verschillen geprononceerd zijn is het wo. Het door EZ bekostigd wo is te laag geraamd, de groei van WU is sterker geweest dan de ramingen voorspelden.

6.3 Aanpassing macrokader: proces en uitkomsten

In het reguliere jaarlijkse begrotingsproces vindt op een aantal momenten besluitvorming plaats over budgettaire aangelegenheden op de departementale begrotingen. De Hoofdbesluitvorming vindt in het voorjaar (voorjaarsbesluitvorming) plaats. De extrapolatiecijfers worden in december ambtelijk vastgesteld, waarna politiek akkoord plaatsvindt bij de voorjaarsbesluitvorming.

De omvang van het macrobudget wordt bepaald in een aantal stappen:

- Uitgangspunt is het eerder vastgestelde budget
- Aanpassingen op basis van wijzigingen in (relevante) leerling/studentaantallen t tot t+4 vermenigvuldigd met actuele uitgaven per leerling/student, opvangen uit eigen begroting (sinds 2010).
- Aanpassingen op basis van beleidswijzigingen: in- en extensiveringen
- OCW extrapolatie: Aanpassingen van macrobudget t+5 op basis van RR, uit *generale middelen*. EZ neemt RR niet mee in extrapolatie t+5.

6.3.1 Aanpassingen macrokader

Jaarlijks wordt in het voorjaar (ongeveer februari) de Referentieraming (RR) geactualiseerd. De onderwijsdirecties van OCW berekenen op basis van de mutatie van het aantal leerlingen het benodigde structurele budget voor het lopende jaar en de daaropvolgende vier jaren. Deze berekeningen (het meest recente prijspeil per leerling/student maal de verwachte ontwikkeling van leerling-/studentenaantal), resulteert in de input voor OCW en EZ voor de voorjaarsbesluitvorming. EZ doorloopt een zelfde proces bij de voorjaarsbesluitvorming, op basis van de aparte 'groene' ramingen binnen de RR.

Voor de prijs wordt gerekend met het meest recente prijspeil per leerling/student. Deze prijs is voor vo en mbo[21] gebaseerd op de feitelijke prijs op het moment van invoering van de lumpsum, aangevuld met de jaarlijkse aanpassingen als gevolg van doorgevoerde onderwijsmaatregelen; deze aanpassingen zijn ingegeven door toegekende loon- en prijsbijstellingen en beleidsmatige in- en extensiveringen. Daarnaast kan er bij het sluiten van een regeerakkoord of een aanvullend akkoord (recente voorbeelden hiervan zijn het Lenteakkoord uit 2012 en de Begrotingsafspraken 2014 uit 2013) sprake zijn van aanvullende in- of extensiveringen voor het onderwijs of specifieke sectoren. EZ heeft als uitgangspunt dat de prijzen in de opbouw van het macrokader stijgen met hetzelfde percentage als de OCW prijs.

Deze doorrekeningen kunnen leiden tot mee- of tegenvallers ten opzichte van eerdere begrotingen. Deze worden betrokken in de voorjaarsbesluitvorming. Het begrotingsoverleg tussen Financiën en OCW kan leiden tot een aanpassing van een of meer actuele prijzen. EZ volgt deze prijsontwikkeling (in %), maar kent die pas na afloop van de Hoofdbesluitvorming, en volgt in die zin OCW.

Over de jaren 2006 tot en met 2014 zijn deze mee- en tegenvallers (mutaties) verschillend behandeld, onder meer door wijzigingen in het begrotingsbeleid.

[21] De situatie in het hoger onderwijs wordt toegelicht in paragrafen 4.4-4.5 en 5.4.

6.3.2 Afspraken rond generale en specifieke dossiers

Tot december 2010 werden OCW en EZ in principe generaal (uit algemene middelen) gecompenseerd voor een groei van de leerlingen- en studentaantallen. De plussen en minnen (in €) van de verschillende onderwijssoorten worden daarbij met elkaar gesaldeerd. In de praktijk heeft OCW voor 2010 een aantal keren de tegenvaller specifiek gedekt.

Sinds het aantreden van het kabinet Rutte I in 2010 zijn de dossiers van de leerlingenaantallen en studiefinanciering specifiek geworden. Dat betekent dat vanaf 2010 de departementen mee- en tegenvallers als gevolg van wijzigingen in de referentieraming bij de Voorjaarsbesluitvorming in de eigen begroting moeten opvangen.

6.3.3 Extrapolatie: verschil in proces

De wijziging van behandeling van claims bij de voorjaarsbesluitvorming per 2010 maakt dat het belang van de extrapolatie toeneemt. De definitieve besluitvorming over de extrapolatie vindt plaats bij de voorjaarsbesluitvorming, de ambtelijke voorbereiding start in november/december. In de extrapolatie wordt voor toename respectievelijk afname van geraamde leerlingenaantallen in het jaar t+5 generaal gecompenseerd respectievelijk afgeroomd. Deze methodiek volgt uit de begrotingsregels: "Het extrapolatiejaar wordt beleidsarm geëxtrapoleerd, waarbij rekening wordt gehouden met de demografische ontwikkeling".

OCW voert in de extrapolatie de ontwikkeling op van leerlingaantallen op basis van de meest recente raming. Na de totstandkoming van de begroting 2015 wordt voor de extrapolatie gekeken naar jaar t+5. Eind 2014 is het extrapolatiejaar 2020 aan de orde. In de meerjarige begroting wordt per artikel gekeken naar de omvang van de middelen 2019. In 2020 kunnen deze middelen gelijk, omhoog of omlaag worden geëxtrapoleerd.

In januari 2015 wordt de geactualiseerde referentieraming bekend gemaakt. Op basis van deze raming kan er meerjarig een verschil optreden van jaar op jaar, ook wat betreft de extrapolatie 2020. Door voor het extrapolatiejaar al rekening te houden met de referentieraming 2014 wordt voorkomen dat de discrepantie tussen de raming eind 2014 en begin 2015 onnodig uit elkaar loopt.

EZ extrapoleert de budgetten voor t+5 recht door en maakt daarbij geen gebruik van de referentieraming. Daarmee maakt het voor EZ niet uit of er een groei of een afname van studenten/leerlingaantal is. Dit wordt met eenzelfde budget opgevangen. Deze praktijk is volgens EZ 'natuurlijk gegroeid', hieraan ligt geen expliciet besluit ten grondslag.

Door de systematiek van rechtlijnig door-extrapoleren bij EZ kan dit verschil – positief en negatief - oplopen. Het verschil geeft EZ een voordeel bij een daling van de leerlingen/studentenaantallen, maar is voor de EZ-begroting nadelig als er sprake is van een stijging.

Effecten verschil extrapolatie

Een reconstructie van de afgelopen vijf extrapolaties voor de jaren 2016 tot en met 2020 door OCW laat zien dat OCW door de gehanteerde systematiek meer middelen heeft gekregen voor de groeisectoren hbo en wo, maar door neerwaarts bijgestelde (krimp)ramingen in po, vo en mbo sinds 2011 per saldo begrotingsruimte aan het

generale beeld heeft ingeleverd, omdat er op grond van de referentieraming minder begrotingsgeld nodig is.

Tabel 6.4 Effect extrapolatie OCW, naar sector. Bedragen x € 1 miljoen

Jaar waarover extrapolatie plaatsvindt	2016	2017	2018	2019	2020
PO	-66	-54	-38	-43	-43
VO	35	-7	-58	-71	-117
MBO	-11	-2	-1	-3	-13
HBO	41	25	34	39	27
WO	36	33	23	25	21
Saldo	35	-5	-41	-53	-125

Bron: data geleverd door OCW

Een berekening door EZ wat het gevolg zou zijn geweest als EZ ontwikkelingen in de geraamde leerlingaantallen had meegenomen in de extrapolatie, levert onderstaand beeld op. Als EZ de extrapolatiewijze van OCW had gevolgd, had EZ de laatste vijf jaar cumulatief € 62 miljoen aan het generale beeld moeten afdragen.

Tabel 6.5 Theoretisch effect extrapolatie EZ, naar sector. Bedragen x € 1 miljoen

Jaar waarover extrapolatie plaatsvindt	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*	*2020*
Vbo	-5	-6	-4	-5	-4
Lwoo	0	-2	-1	-3	-4
Pro	0	0	0	0	0
Bol	-1	0	1	0	-1
Bbl	0	0	0	0	0
Hbo	-1	0	1	1	2
Wo	2	2	2	2	1
Saldo	-4	-5	-2	-5	-7

Beide berekening betreffen bedragen die zijn ingeleverd of ontvangen – respectievelijk hadden moeten zijn ingeleverd of ontvangen - ten opzichte van het generale beeld op jaarbasis.

Een accurater beeld van het effect van de extrapolatie is lastig te geven, door structurele stijgingen of dalingen, die een vergelijking van ramingen voor t+5 met daadwerkelijk gerealiseerde aantallen in dat betreffende jaar vertekenen. Bovendien is dit door de wijziging in de behandeling van generale dossiers, pas vanaf begrotingsjaar 2010 interessant met de daadwerkelijke leerlingaantallen van 2016. Een doorrekening door EZ van het effect ten opzichte van de meest recente raming (de RR 2015) laat zien dat de effecten overall sterker kunnen zijn. Zo was de raming van de leerlingaantallen vmbo voor 2017 in de RR 2011 nog naar beneden bijgesteld op 29.000, waar dat in de meest recente raming ligt op 34.900.

Bijlagen

Bijlage 1 Uitgaven per leerling/student uit t-1 / t-2

De factor tijd kan van invloed zijn op de gepresenteerde uitgaven per leerling. Immers, bij snelle stijgingen loopt de bekostiging van die stijging altijd achter bij de daadwerkelijke leerlingaantallen: in het vo wordt bekostigd op basis van het aantal leerlingen op 1 oktober van het jaar ervoor (t-1), in het mbo, hbo en wo op basis van het studentenaantal van 1 oktober twee jaar ervoor (t-2).

Om dit inzichtelijk te maken, presenteert deze bijlage de uitgaven per leerling/ student, zoals in tabellen 2.3/3.3/4.3/5.3, maar gedeeld door het aantal leerlingen/ studenten van één jaar daarvoor in het vo en twee jaar ervoor in mbo, hbo en wo.

VO

Tabel B1.1 Uitgaven vo gedeeld door aantal leerlingen 1 oktober jaar t-1, OCW en EZ, bedrag en ontwikkeling

Jaar	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
Basis OCW per leerling (in €)	5.503	5.833	5.866	6.136	6.389	7.036	7.132	7.135	7.265	7.167	7.233
Aanvullend OCW per leerling (in €)	166	118	231	285	253	281	391	307	337	661	380
Totale uitgaven OCW per leerling (in €)	5.669	5.951	6.097	6.421	6.642	7.317	7.523	7.443	7.602	7.829	7.612
Index ocw vo	*100*	*105*	*108*	*113*	*117*	*129*	*133*	*131*	*134*	*138*	*134*
Basis EZ per leerling	6.524	6.836	7.053	7.119	8.078	8.205	8.293	8.278	8.379	8.692	8.480
Aanvullend EZ per leerling (in €)	nb	137	342	325	180	386	478	347	294	382	273
Totale uitgaven EZ per leerling (in €)	6.524	6.973	7.395	7.444	8.258	8.591	8.771	8.625	8.673	9.074	8.753
Index ez vo	*100*	*107*	*113*	*114*	*127*	*132*	*134*	*132*	*133*	*139*	*134*

MBO

Tabel B1.2 Uitgaven mbo gedeeld door aantal leerlingen 1 oktober jaar t-2, OCW en EZ, bedrag en ontwikkeling

Jaar	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
Basis OCW (in €)	5.664	5.787	5.930	5.834	5.858	5.996	6.228	6.351
Aanvullend OCW (in €)	312	365	291	481	351	336	328	318
Totaal OCW (in €)	5.977	6.152	6.221	6.315	6.209	6.332	6.556	6.668
Index OCW	*100*	*103*	*104*	*106*	*104*	*106*	*110*	*112*
Basis EZ (in €)	4.979	5.477	5.764	5.903	5.564	5.623	5.870	5.895
Aanvullend EZ (in €)	801	938	1.128	1.422	1.371	1.513	1.440	1.524
Totaal EZ (in €)	5.780	6.415	6.892	7.324	6.935	7.136	7.310	7.418
Index EZ	*100*	*111*	*119*	*127*	*120*	*123*	*126*	*128*

HBO

Tabel B1.3 Uitgaven hbo, gedeeld door totaal aantal studenten op 1 oktober t-2, OCW en EZ, bedrag en ontwikkeling

Jaar	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
Basis OCW (in €)	5.279	5.278	5.269	5.550	5.774	6.076	6.346	6.232	6.094	6.188	6.521
Index	*100*	*105*	*105*	*110*	*115*	*121*	*126*	*124*	*121*	*123*	*130*
Basis EZ (in €)	6.628	6.226	6.154	6.630	7.219	7.948	8.059	7.973	8.791	8.719	9.064
Index	*100*	*99*	*98*	*106*	*115*	*127*	*129*	*127*	*140*	*139*	*145*
Totaal OCW (in €)	5.279	5.284	5.277	5.554	5.778	6.079	6.364	6.241	6.100	6.193	6.525
Index		*100*	*100*	*105*	*109*	*115*	*120*	*118*	*115*	*117*	*123*
Totaal EZ (in €)	onbekend	6.663	6.435	7.237	8.512	9.849	9.906	9.235	9.444	9.473	9.845
Index		*100*	*97*	*109*	*128*	*148*	*149*	*139*	*142*	*142*	*148*

WO

Tabel B1.4 Uitgaven wo, gedeeld door totaal aantal studenten op 1 oktober t-2, OCW en EZ, bedrag en ontwikkeling

Jaar	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
Basis onderwijs OCW (in €)	7.022	7.080	7.196	7.198	6.851	7.253	7.341	7.067	7.031	7.245	7.618
Index	*100*	*101*	*102*	*103*	*98*	*103*	*105*	*101*	*100*	*103*	*108*
Basis onderwijs EZ (in €)	9.455	9.415	9.594	10.371	9.537	9.126	8.897	8.799	8.540	8.376	8.273
Index	*100*	*100*	*101*	*110*	*101*	*97*	*94*	*93*	*90*	*89*	*87*
Onderwijs+onderzoek +subs. OCW (in €)	15.362	15.064	14.692	14.674	14.906	15.290	15.017	14.649	14.354	14.490	15.083
Index		*100*	*98*	*97*	*99*	*102*	*100*	*97*	*95*	*96*	*100*
Onderwijs+onderzoek + subs. EZ (in €)	onbe-kend	32.339	31.354	33.097	35.200	34.991	31.104	28.970	26.055	24.269	22.987
Index		*100*	*97*	*102*	*109*	*108*	*96*	*90*	*81*	*75*	*71*

Bijlage 2 Onderwijsuitgaven vo

Tabel B2.1 Uitsplitsing onderwijsuitgaven vo; OCW en EZ, realisaties (x €1 miljoen)

jaar	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
OCW											
Basis (in €)	4.906	5.242	5.298	5.560	5.788	6.334	6.434	6.478	6.665	6.659	6.801
Aanvullend (in €)	148	106	209	258	229	253	353	279	309	615	357
Totaal (in €)	5.054	5.348	5.507	5.818	6.017	6.587	6.787	6.757	6.974	7.274	7.158
Index	*100*	*106*	*109*	*115*	*119*	*130*	*134*	*134*	*138*	*144*	*142*
EZ											
Basis vmbo (in €)	237	255	266	270	293	291	282	273	275	290	297
wachtgelddeel naar vo (+)	7	7	8	7	9	8	8	8	8	9	9
Huisvesting vbo in aoc (-)	16	17	17	17	17	18	18	14	14	17	18
Basis (in €)	228	245	257	260	285	281	273	264	266	282	288
Aanvullende onderwijssubsidies OCW-volgend (+)	Nb	5	12	12	6	13	16	10	8	12	9
EZ aanvullende onderwijssubsidies vakdepartementaal (+)	Nb	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0
Aanvullende bekostiging EZ	Nb	5	12	12	6	13	16	11	9	12	9
Totaal EZ (*) (in €)	228	250	269	272	292	294	289	275	276	294	298
Index	*100*	*110*	*118*	*119*	*128*	*129*	*128*	*122*	*121*	*129*	*131*

Bijlage 3 Onderwijsuitgaven mbo

Tabel B3.1 Rijksuitgaven mbo 2007-2014, OCW en EZ, realisaties, absolute bedragen x € 1.000.000

Jaar	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
OCW								
Mbo basis (exploitatie + huisvesting + gehandicap-tenbudget) (in €)	2.352	2.463	2.598	2.567	2.615	2.695	2.742	2.752
VOA (in €)	126	130	134	134	134	136	136	138
Wachtgelden (in €)	92	95	98	98	98	99	99	100
Totaal relevante hoofdbekostiging (in €)	2.570	2.687	2.829	2.798	2.848	2.930	2.977	2.990
Aanvullende bekostiging (in €)	142	170	139	230	171	164	157	150
OCW totale uitgaven mbo (in €)	2.711	2.857	2.968	3.029	3.018	3.094	3.133	3.140
Index (2007=100)	*100*	*105*	*109*	*112*	*111*	*114*	*116*	*116*
EZ								
mbo basis (exploitatie + huisvesting + gehandicap-tenbudget) (in €)	115	128	137	145	146	152	159	153
VOA (in €)	8	9	9	9	11	12	14	13
Wachtgelden, mbo-deel (in €)	3	4	4	4	4	5	5	5
Totaal relevante basisbekostiging (in €)	126	141	151	160	164	169	178	171
OCW-conforme aanvullende bekostiging EZ (in €)	2	2	3	6	6	6	8	10
Middelen OCW bestemd voor EZ-bekostigd mbo (in €)	2	3	6	11	7	9	8	8
Vakdepartementale subsidies EZ (in €)	16	19	20	22	27	31	27	27
Totaal aanvullende bekostiging mbo (in €)	20	24	30	39	40	45	44	44
EZ totale uitgaven mbo (in €)	147	165	181	199	204	214	221	215
Index (2007=100)	*100*	*113*	*123*	*135*	*139*	*146*	*151*	*147*

Bijlage 4 Sectorindeling opleidingen WU

Hieronder wordt een overzicht gegeven van alle opleidingen die aan Wageningen Universiteit werden aangeboden in 2011 en 2012, met de studentenaantallen, en de sector waarmee wij deze vergeleken hebben. Uiteraard is de vergelijking indicatief. Een vergelijking als deze wordt idealiter gemaakt op basis van inhoudsanalyse van de betrokken curricula, die buiten de *scope* van dit onderzoek valt.

	Aantal studenten		
Opleiding	2011	2012	vergelijksector
B Biologie	479	471	natuur
B Bos- en Natuurbeheer	210	205	natuur
B Internationaal Land- en Water-beheer	179	161	natuur
B Milieuwetenschappen	89	94	natuur
M Aquaculture and Marine Resource Management	70	79	natuur
M Biology	141	195	natuur
M Climate Studies	40	39	natuur
M Earth and Environment	45	77	natuur
M Food Quality Management	70	67	natuur
M Food Safety	97	111	natuur
M Forest and Nature Conservation	172	195	natuur
M Hydrology and Water Quality	59	36	natuur
M International Land- and Water Management	86	95	natuur
M Nutrition and Health	273	281	natuur
M Organic Agriculture	71	74	natuur
M Plant Sciences	175	205	natuur
M Urban Environmental Management	80	78	natuur
B Agrotechnieknologie	96	92	techniek
B Biotechnieknologie	191	185	techniek
B Bodem, Water, Atmosfeer	221	245	techniek
B Dierwetenschappen	365	354	techniek
B Levensmiddelentechnologie	224	241	techniek
B Moleculaire Levenswetenschappen	161	149	techniek
B Plantenwetenschappen	103	112	techniek
B Voeding en Gezondheid	374	385	techniek
M Animal Sciences	280	312	techniek
M Bioinformatics	23	25	techniek
M Biosystems Engineering	37	53	techniek
M Biotechnology	152	187	techniek

M Environmental Sciences	203	226	techniek
M Food technology	255	316	techniek
M Geo-information Science	59	78	techniek
M Meteorology and Air Quality	16	4	techniek
M Molecular Life Sciences	57	77	techniek
M Plant Biotechnology	58	59	techniek
B Bedrijfs- en Consumentenwetenschappen	232	262	economie
B Economie en Beleid	73	72	economie
B Tourism (joint degree)	68	90	economie
M Management, economics and Consumer Studies	331	347	economie
Rurale ontwikkelingsstudies	1	1	economie
B Communicatiewetenschappen	53	63	gedrag+maatsch.
B Gezondheid en Maatschappij	91	116	gedrag+maatsch.
B Internationale Ontwikkelingsstudies	316	308	gedrag+maatsch.
B Landschapsarchitectuur en ruimtelijke planning	241	207	gedrag+maatsch. (planologie)
M Applied Communication Science	31	57	gedrag+maatsch.
M Development and Rural Innovation	59	50	gedrag+maatsch.
M International Development Studies	201	181	gedrag+maatsch.
M Landscape, Architecture and Planning	147	151	gedrag+maatsch. (planologie)
M Leisure, Tourism and Environment	72	72	gedrag+maatsch.

Bijlage 5 Niet-EER-studenten

Aantallen in hbo en wo, 2004-2013.

Jaar	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*
hbo OCW	5.243	5.634	5.675	5.506	5.516	5.651	5.977	6.228	6.394	6.469
hbo EZ	432	508	490	359	268	233	209	194	174	166
wo OCW	2.252	2.887	3.404	3.740	4.283	4.833	5.316	5.821	6.337	6.675
wo EZ	466	580	606	613	654	706	801	901	935	958

Bijlage 6 Gebruikte afkortingen

AOC	agrarisch opleidingscentrum
APCG	Armoede-probleemcumulatiegebied
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bol	beroepsopleidende leerweg
BSM	Bekostigingsstelsel Materieel
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EER	Europese Economische Ruimte
ELI	(ministerie van) Economische zaken, landbouw en innovatie
EZ	(ministerie van) Economische Zaken
GPL	gemiddelde personeelslast
HAS	hogere agrarische school
hbo	hoger beroepsonderwijs
hts	hogere technische school
IPC	Innovatie- en PraktijkCentrum
ISRIC	International Soil Reference and Information Centre
KBB	kenniscentrum beroepsonderwijs en bedrijfsleven
LGF	leerlinggebonden financiering
LNV	(ministerie van) landbouw, natuur en voedselkwaliteit
LWOO	leerwegondersteunend onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NAHI	Nederlands Agronomisch Historisch Instituut
OCW	(ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OOP	onderwijsondersteunend personeel
OP	onderwijzend personeel
pro	praktijkonderwijs
RMC	regionale meld- en coördinatiefunctie
ROC	regionaal opleidingscentrum
RR	referentieraming(en)
RWT	rechtspersoon met een wettelijke taak
TU	technische universiteit
UMC	Universitair medisch centrum
vavo	voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
vbo	voorbereidend beroepsonderwijs
VM2	vmbo-mbo-opleiding tot niveau 2
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
VOA	voorbereidende ondersteunende activiteiten
wo	wetenschappelijk onderwijs
WU	Wageningen Universiteit
WVO	wet op het voortgezet onderwijs
ZBO	zelfstandig bestuursorgaan